

Einführung der kontrollierenden Gewalt ins Deutsche Grundgesetz

von **Halil Güveniş, Istanbul**

E-mail: guevenis@rocketmail.com

Abstract

In the present work an attempt is made to introduce the judiciary, instead of jurisdiction, as the controlling third power in the German Constitution. Representative bodies of the people for the controlling power are the control councils whose members are elected at every level of administration by direct-democratic rules from bottom to top. To establish the main features of the controlling power in the German Constitution, article 1, 15, 20, 50, 51, 52, 53, 79 of the Basic Law for the Federal Republic of Germany are reformulated and commented.

Zusammenfassung

In der vorliegenden Arbeit wird der Versuch unternommen, anstelle der Rechtsprechung die Justiz als kontrollierende dritte Gewalt ins Deutsche Grundgesetz einzuführen. Volksvertretungsorgane für die kontrollierende Gewalt sind die Kontrollräte, deren Mitglieder auf jeder Verwaltungsebene nach direktdemokratischen Regeln von unten nach oben gewählt werden. Um die Einführung der kontrollierenden Gewalt ins Deutsche Grundgesetz in Grundzügen darstellen zu können, werden Artikel 1, 15, 20, 50, 51, 52, 53, 79 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland umformuliert und kommentiert.

Einleitung

Art. 20 Abs. 2 GG legt fest, dass jede Staatsgewalt von einem besonderen Volksvertretungsorgan ausgeübt wird. Während für die Gesetzgebung die Parlamente zuständig sind, obliegt die Ausführung der Gesetze den Regierungen. Die dritte Staatsgewalt, die Rechtsprechung, hingegen wird von keinem Volksvertretungsorgan ausgeübt. Zwar sprechen die unabhängigen und unparteiischen Gerichte im Namen des Volkes Recht, sie leiten aber ihre Macht von keinem Volksvertretungsorgan ab, das im Rahmen der Gewaltenteilung speziell für die Überwachung der Einhaltung von Gesetz und Recht geschaffen wurde. Mangels eines eigenständigen Volksvertretungsorgans für die Rechtsprechung sind sowohl die Gerichte als auch die Justizverwaltung weitgehend von der Exekutive – von der Regierung und der Verwaltung – abhängig. Die Bundesvertreterversammlung des Deutschen Richterbundes (DRB) forderte deshalb am 27. April 2007, der Justiz die Stellung zu geben, die ihr nach dem Gewaltenteilungsprinzip als unabhängige dritte Gewalt zusteht*.

In der vorliegenden Arbeit möchten wir den Versuch unternehmen, anstelle der Rechtsprechung die Justiz als kontrollierende Gewalt ins Deutsche Grundgesetz einzuführen. Volksvertretungsorgane für die kontrollierende Gewalt sind die Kontrollräte, deren Mitglieder auf jeder Verwaltungsebene nach direktdemokratischen Regeln von unten nach oben gewählt werden. Um die Einführung der kontrollierenden Gewalt ins Deutsche Grundgesetz in Grundzügen darstellen zu können, formulieren wir im Folgenden Artikel 1, 15, 20, 50, 51, 52, 53, 79 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG)** um und geben nach den jeweiligen umformulierten Verfassungsartikeln, wenn nötig, Erläuterungen zu den einzelnen Absätzen an.

* DRB: Selbstverwaltung der Justiz – Das Zwei-Säulen-Modell des DRB, 27. April 2007.

** *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland:*
<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> (Stand: 11. Juli 2012)

Artikel 1 GG

(1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.

(2) Das deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.

(3) Die nachfolgenden Grundrechte binden gesetzgebende, vollziehende und kontrollierende Gewalt als unmittelbar geltendes Recht.

Erläuterungen zu den einzelnen Absätzen

Das deutsche Volk bekennt sich zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten und verpflichtet damit die gesetzgebende, vollziehende und kontrollierende Gewalt der Bundesrepublik Deutschland bei jeder Staatshandlung die Grundrechte zu achten und zu schützen. Da es jedoch für die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt *prinzipiell nicht möglich* ist, von den Machtzentren Parlament, Regierung und Verwaltung aus bei jeder Staatshandlung die Grundrechte zu achten und zu schützen, wird im Rahmen der Gewaltenteilung als Gegengewicht die kontrollierende Staatsgewalt ins Deutsche Grundgesetz eingeführt.

Die kontrollierende Gewalt umfasst folgende Institutionen der Rechtspflege* :

- die gesamte Judikative, also die Gerichte aller Gerichtsbarkeiten,
- die Rechtsanwälte, im Bereich des Steuerrechts auch Wirtschaftsprüfer und Steuerberater,
- die Staatsanwaltschaft,
- die Gerichtsvollzieher,

* Zur Rechtspflege (Justiz) siehe <http://de.wikipedia.org/wiki/Rechtspflege>

- die Urkundsbeamten,
- die Schiedsleute oder Friedensrichter,
- die Justizverwaltung,
- die Gemeindeverwaltungen im Bereich des Ordnungsrechts,
- die Amtsnotare.

Außerdem gehören alle anderen außerhalb der Rechtspflege stehenden Kontrollinstitutionen des Staates (wie z. B. der Rechnungshof) zur kontrollierenden Gewalt. Je nach Verwaltungsebene üben folgende Volksvertretungsorgane die kontrollierende Gewalt aus:

- die Gemeindekontrollräte,
- die Kreis- bzw. Stadtteilkontrollräte,
- die Stadtkontrollräte,
- die Landeskontrollräte,
- der Bundeskontrollrat.

Natürliche Mitglieder der Gemeindekontrollräte sind alle stimmberechtigten Staatsbürger. Die Kontrollräte werden auf jeder Verwaltungsebene von unten nach oben gewählt. Sie haben die grundlegende Aufgabe, bei jeder Staatshandlung in ihrem Verwaltungsbereich zu prüfen, ob Gesetz und Recht eingehalten werden und wenn nicht, dann sind sie gemäß Artikel 1 Abs. 1 GG verpflichtet, bis zur Anklage vor unabhängigen und unparteiischen Gerichten alle zur Einhaltung von Gesetz und Recht vorgeschriebenen Schritte zu unternehmen. Die in den Kontrollräten organisierten Staatsbürger vertreten also, in Erweiterung des Auftrags der Staatsanwaltschaft, die Anklagebehörde und fungieren als Anwälte des Volkes.

Artikel 15 GG

(1) Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Ge-

meineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Für die Höhe der Entschädigung gilt Artikel 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 entsprechend.

(2) Die Bundesrepublik Deutschland ist Eigentum des deutschen Volkes. Eigentumsrechte des deutschen Volkes werden von deutschen Staatsbürgern wahrgenommen.

Erläuterungen zu den einzelnen Absätzen

Absatz 2

Aus Artikel 15 Abs. 2 GG geht hervor, dass die Bundesrepublik Deutschland Kollektiveigentum der deutschen Staatsbürger ist. Durch dieses Grundrecht wird das deutsche Volk in die Lage versetzt, unter Einbeziehung der Gesamtheit der deutschen Staatsbürger die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt mit rätendemokratischen Mitteln zu kontrollieren. Man beachte, dass die deutschen Staatsbürger von ihren Eigentumsrechten Gebrauch machen, wenn sie die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt unter ihre kollektive Kontrolle bringen.

Hannah Arendt hat darauf hingewiesen, „*dass keiner glücklich genannt werden kann, der nicht an öffentlichen Angelegenheiten teilnimmt, dass niemand frei ist, der nicht aus Erfahrung weiß, was öffentliche Freiheit ist, und dass niemand frei oder glücklich ist, der keine Macht hat, nämlich keinen Anteil an öffentlicher Macht*“*. – In der Tat ist die kollektive Kontrolle über die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt die einzige Möglichkeit für die Staatsbürger, dauerhaft an öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen und sich dadurch frei und glücklich zu fühlen.

Artikel 20 GG

(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

* Hannah Arendt, *Über die Revolution*, S. 326f. München: Piper, 1994.

(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird von Staatsbürgern in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der gesetzgebenden, vollziehenden und kontrollierenden Gewalt ausgeübt.

(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende und die kontrollierende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden.

(4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen im Rahmen der kontrollierenden Gewalt das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.

Erläuterungen zu den einzelnen Absätzen

Absatz 1

Während die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt nach Prinzipien der repräsentativen Demokratie organisiert sind, unterliegt die kontrollierende Gewalt den Prinzipien der direkten Demokratie.

Absatz 2

Die bundesrepublikanische Staatsgewalt wird vom deutschen Volk ausgeübt, weil die Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 15 Abs. 2 GG Eigentum des deutschen Volkes ist. Es ist die freie Selbstbestimmung der deutschen Staatsbürger, über ihr Kollektiveigentum zu verfügen und Staatsgewalt auszuüben.

Absatz 4

Im Art. 20 Abs. 4 GG problematisieren die Verfassungsgeber die Möglichkeit, dass ein gewisser Teil der deutschen Bevölkerung die gesetzgebende und die vollziehende Staatsgewalt an sich

reißen und die verfassungsmäßig gegebene Ordnung außer Kraft setzen kann, wie zum Beispiel im Dritten Reich, wo die Nationalsozialisten mit Hitler an der Spitze die politische Macht ergriffen. Tritt dieser Fall ein, so ist jeder einzelne Staatsbürger berechtigt, im Rahmen der kontrollierenden Staatsgewalt gegen die Beseitigung der Verfassungsordnung Widerstand zu leisten. Dabei ist zweierlei zu beachten:

1. Die kontrollierende Gewalt ist vom Grundgesetz her mit der Überwachung der Einhaltung von Gesetz und Recht beauftragt und ist deshalb die einzige politische Instanz, die die Erfahrung besitzt, den Widerstand im Namen des Volkes erfolgreich zu Ende zu führen. Wird jedoch der Widerstand von einem individuellen Staatsbürger oder von einer Gruppe von Menschen ohne Bezug zur kontrollierenden Gewalt ausgeführt, dann wird dadurch niemals die Verfassungsordnung wiederhergestellt, sondern höchstens die Tat von einzelnen Leuten, wie z. B. von Hitler-Attentätern, im Nachhinein als Widerstandskampf gegen ein unrechtmäßiges System gerechtfertigt.

2. Das wichtigste Kriterium beim Widerstand leisten ist die Einhaltung der Verhältnismäßigkeit der Mittel. Nur wenn die Staatsbürger – die Kontrollräte – nach Maßgabe der Beseitigung der Verfassungsordnung Gewalt anwenden, wird aus bloßer Gewalt Widerstand. Dabei darf man nicht vergessen, dass sich die Beseitigung der Verfassungsordnung von der Aufhebungsreihenfolge der Grundrechte her als ein recht komplizierter Prozess darstellen kann. Es ist die verfassungsmäßige Aufgabe der Kontrollräte, für jedes derartige Beseitigungsszenario nach gerechter Abwägung der Aufhebungsreihenfolge der Grundrechte eine vertretbare Widerstandslinie zu finden. Als äußerste Widerstandsmaßnahme steht den Kontrollräten natürlich auch das Recht zu, zur Wiederherstellung der Verfassungsordnung eine Revolution auszulösen.

Wie können aber die Verfassungsgeber sicher sein, dass die von den Kontrollräten ausgelöste Revolution die Verfassungsordnung wiederherstellen wird? Gibt es dafür eindeutige Beweise, historische Beispiele? – Nein, diese Beweise gibt es nicht; es ist kein einziges historisches Beispiel bekannt, wo die kontrollierende Gewalt den Widerstand gegen die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt erfolgreich zu Ende geführt und die Verfassungsordnung wiederhergestellt hat... Wenn aber diese eindeutigen Beweise fehlen, dann gibt es für die Verfassungsgeber nur

eine einzige Möglichkeit, den Widerstand im Rahmen der kontrollierenden Gewalt zum Verfassungsgrundsatz zu erklären, nämlich, wenn die kontrollierende Gewalt erst aufgrund einer konkreten historischen Widerstandslinie sich im politischen Leben etabliert und im Nachhinein als unabänderliche Grunderfahrung der Revolution ins Deutsche Grundgesetz aufgenommen wird. Fehlen hingegen die grundsätzlichen gesellschaftlichen Konflikte, die zum Widerstand und zur Revolution führen, dann gibt es keinen zwingenden historischen Grund für die Einführung der kontrollierenden Gewalt ins Deutsche Grundgesetz.

Es ist also für die Einführung der kontrollierenden Gewalt ins Deutsche Grundgesetz von entscheidender Bedeutung, dass grundsätzlich neue gesellschaftliche Konflikte entstehen, in deren Folge für die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt prinzipiell unmöglich wird, bei jeder Staatshandlung die Grundrechte zu achten und zu schützen... Seitdem die Staatsverschuldung ins Unermessliche gestiegen ist und das Weltfinanzsystem unvermeidlich auf einen Kollaps zutreibt, ist es in der Tat zu beobachten, dass es dem Bundestag, der Bundesregierung und dem Bundesverfassungsgericht nicht mehr gelingt, bei jeder eingeleiteten Maßnahme gegen die Schuldenkrise die Grundrechte und die in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegten Staatsziele und -prinzipien buchstabengetreu einzuhalten. Kommt es zum globalen Staatsbankrott*, in dessen Folge die Weltvölker vor die grundsätzliche Aufgabe gestellt werden, die Umschuldung der Nationalstaaten zu gewährleisten und die Rahmenbedingungen für ein neues, nachhaltiges Weltwirtschaftssystem zu schaffen, dann wird es für die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt erst recht unmöglich werden, bei jeder Staatshandlung die Grundrechte zu achten und zu schützen.

IV. Der Bundeskontrollrat

Da der Bundeskontrollrat innerhalb der Systematik des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland an IV. Stelle nach dem Bundestag steht, werden die für den Bundesrat vorgesehenen Grundgesetz-Artikelnummern 50-53 vom Bundeskontrollrat übernommen.

* Halil Güveniş, *Lösung der Klimakrise im Rahmen der Zusammenbruchskrise des Kapitalismus*, S. 114. Aachen: Shaker, 2011.

Artikel 50 GG

Der Bundeskontrollrat überwacht die Einhaltung von Gesetz und Recht auf der Bundesebene.

Artikel 51 GG

(1) Die Mitglieder des Bundeskontrollrates werden von den Landeskontrollräten gewählt. Sie können jederzeit bestellt und abberufen werden.

(2) Die Landeskontrollräte wählen für jede Million Einwohner im eigenen Land jeweils einen Volksvertreter in den Bundeskontrollrat.

Artikel 52 GG

(1) Der Bundeskontrollrat wählt seinen Präsidenten auf ein Jahr.

(2) Der Präsident beruft den Bundeskontrollrat ein. Er hat ihn einzuberufen, wenn mindestens zwei Mitglieder es verlangen.

(3) Der Bundeskontrollrat fasst seine Beschlüsse mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen. Er gibt sich eine Geschäftsordnung. Er verhandelt öffentlich. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden.

(3a) Für Angelegenheiten der Europäischen Union kann der Bundeskontrollrat eine Europakammer bilden, deren Beschlüsse als Beschlüsse des Bundeskontrollrates gelten.

Artikel 53 GG

(1) Der Bundeskontrollrat kann mit Zweidrittelmehrheit eine Grundgesetzänderung vom Bundestag und vom Bundesrat verlangen. In diesem Fall müssen der Bundestag und der Bundesrat innerhalb von 6 Monaten das Grundgesetz ändern.

(2) Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz.

Erläuterungen zu den einzelnen Absätzen

Absatz 1

Nehmen in einem bestimmten Moment der geschichtlichen Entwicklung die gesellschaftlichen Konflikte zu, so könnte die Situation entstehen, dass die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt grundsätzlich nicht mehr nach Gesetz und Recht handeln können. In diesem Fall steht es, als Überwachungsinstanz für Gesetz und Recht, dem Bundeskontrollrat zu, die Einmaligkeit der geschichtlichen Situation festzustellen und zur Wiederherstellung der Verfassungsordnung eine Grundgesetzänderung vom Bundestag und vom Bundesrat zu verlangen. Die Aufforderung zur Grundgesetzänderung ist mit Zweidrittelmehrheit zu beschließen, weil der eindeutige politische Wille des Volkes zum Ausdruck gebracht werden muss.

Artikel 79 GG

(1) Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Bei völkerrechtlichen Verträgen, die eine Friedensregelung, die Vorbereitung einer Friedensregelung oder den Abbau einer besatzungsrechtlichen Ordnung zum Gegenstand haben oder der Verteidigung der Bundesrepublik zu dienen bestimmt sind, genügt zur Klarstellung, dass die Bestimmungen des Grundgesetzes dem Abschluss und dem Inkraftsetzen der Verträge nicht entgegenstehen,

eine Ergänzung des Wortlautes des Grundgesetzes, die sich auf diese Klarstellung beschränkt.

(2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

(3) Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder oder die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist nur im Rahmen eines Gesetzes gemäß Artikel 53 Abs. 1 zulässig. Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Bundesbürger in einem Verfassungsreferendum.

Erläuterungen zu den einzelnen Absätzen

Absatz 3

Art. 79 Abs. 3 GG dient dazu, die in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegten Verfassungsgrundsätze zu ändern, sobald aufgrund einer historischen Entwicklung ein Bedürfnis danach entsteht. Im Gegensatz zur Ewigkeitsklausel in bestimmten Nationalverfassungen geht das umformulierte Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland davon aus, dass Nationen einer Evolution – einer Umwälzung – unterworfen sind und in bestimmten Geschichtsepochen den politischen Willen entwickeln, die Grundsätze des Gesellschaftsvertrages neu zu definieren. Geht es bei einer Verfassungsänderung um die in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegten Verfassungsgrundsätze, so reicht die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates nicht mehr aus. In diesem Fall bedarf es der Zustimmung von zwei Dritteln der Bundesbürger in einem Verfassungsreferendum, weil sichergestellt werden muss, dass die Grundsätze des Gesellschaftsvertrages nicht von einer absoluten, sondern von einer fast einmütigen Mehrheit der deutschen Bevölkerung getragen werden.