Der Rechtsschutz

von

Franz Merli

Überblick

I. Rechtsstaat und Rechtschutz — II. Funktionsgarantien für die Gerichtsbarkeit — III. Reichweite der gerichtlichen Kontrolle — IV. Verfahrensrechtliche Standards — V. Die besondere Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit — VI. Übergangsprobleme

I. Rechtsstaat und Rechtsschutz

Rechtsstaatlichkeit mag begrifflich schwer zu fassen sein, eines ist jedoch gewiß: Ein Rechtsstaat muß auch ein Rechtsschutzstaat sein. Betrachtet man jene Regeln, die nach allgemeiner Auffassung den Rechtsstaat ausmachen, lassen sich grob gesprochen zwei Arten unterscheiden: „primäre" Regeln, die die staatliche Macht begrenzen und verteilen, ihre Ausübung in Verfahren und Formen fassen und sie so öffentlich und berechenbar machen; und „sekundäre" Regeln oder Kontroll- und Sanktionsnormen, die greifen, wenn die primären Regeln nicht befolgt werden.

„Primäre" und „sekundäre" Regeln sind aufeinander angewiesen: Kontrolle setzt natürlich Kontrollmaßstäbe voraus. Für das Rechtsstaatsdenken entscheidend ist jedoch der umgekehrte Zusammenhang: Ihm liegt die uralte Erfahrung zugrunde, daß machtbegrenzende Vorschriften ohne Kontrolle wirkungslos bleiben. Die Bindung der Macht an das Recht kann nur halten, wenn zugleich effektive Kontrollinstanzen und -verfahren eingerichtet werden. Einmal eingerichtet, können effektive Kontrollinstanzen allerdings bisher fehlende Kontrollmaßstäbe auch selbst entwickeln: So verdankt sich etwa das Bestimmtheitsgebot für die Gesetzgebung in vielen Rechtsordnungen unter anderem der verfassungsgerichtlichen Überlegung, daß ohne es die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns nicht kontrolliert werden könnte,[1] und ebenso sind die Grundrechte im europäischen Gemeinschaftsrecht und in der Schweiz zu einem guten Teil gerichtlich geschaffene Standards.[2] Solche Beispiele zeigen, daß die Einrichtung effektiver Kontrollinstanzen mitunter wichtiger ist als die Positivierung elaborierter Kontrollmaßstäbe.

Kontrolle gibt es in vielerlei Form, unter anderem als politische, finanzielle und rechtliche Kontrolle. Während die politische Kontrolle zum demokratischen Prinzip gehört, werden finanzielle Kontrollmechanismen (Rechnungshöfe) gelegentlich als Elemente des Rechtsstaats verstanden.[3] In seinem Zentrum steht jedoch zweifellos die rechtliche Kontrolle. Sie erschöpft sich zwar nicht im Rechtsschutz: Man

1 Vgl. Österreich 92, Deutschland 128, Portugal 156 f., Slowenien 244.
2 Europäische Union 329 ff.; Schweiz 69.
3 Z.B. Österreich 90, Ungarn 221.

denke nur Entscheidungen über die Anklage oberster Staatsorgane wegen Rechtsverletzungen[4] oder Organstreitigkeiten[5]. Aber gewiß bildet der Schutz individueller Rechte den Kern und letzten Zweck der rechtlichen Kontrolle. In einem Staat, der die Grund- und Menschenrechte achtet und schützt, also auch ihre elementare leistungsrechtliche Dimension ernst nimmt, kann das gar nicht anders sein: Ohne Rechtsschutz gibt es keine Rechte – und daher auch keinen Rechtsstaat.

Der Rechtsstaat schützt die Bürger voreinander, und diese Aufgabe wird uns mit dem Aufstieg des organisierten Verbrechens nach dem Umbruch in Ostmitteleuropa wieder schmerzlich bewußt. Der Rechtsstaat ist aber vor allem eine Vorkehrung gegen das bestorganisierte Verbrechen der Geschichte: das staatliche. Daher schützt er auch und gerade gegen sich selbst. Damit er das kann, spaltet der Staat einen Teil seiner selbst ab, „neutralisiert" ihn, indem er ihn von allen außerrechtlichen Zweckmäßigkeitserwägungen entbindet, und unterwirft sich dann im Streitfall den Entscheidungen dieser neutralen Instanz: der Gerichtsbarkeit. Was die Wahl für die Demokratie, ist das gerichtliche Verfahren für den Rechtsstaat: der grundlegende Mechanismus zur Verantwortung der Macht.

II. Funktionsgarantien für die Gerichtsbarkeit

So unterschiedlich der Gewaltenteilungsgrundsatz in den behandelten Rechtsordnungen verwirklicht wird, bei der Justiz folgen alle demselben Modell: Die Gerichtsbarkeit wird von den übrigen Staatsfunktionen getrennt und unabhängigen und unparteilichen Richtern übertragen.[6] Das gilt auch für die Rechtsordnung der Europäischen Union, die ja im übrigen vom klassischen Gewaltenteilungskonzept am stärksten abweicht.[7] Um Manipulationen vorzubeugen, müssen Organisation und Zuständigkeiten der Gerichte regelmäßig gesetzlich bestimmt sein. In vielen Verfassungen wird dieser Grundsatz durch ein ausdrückliches Recht auf den gesetzlichen Richter hervorgehoben und durch ein Verbot von Sondergerichten verstärkt.[8] Das den Verfassungen zugrundeliegende Idealbild des unabhängigen und unparteilichen, auf gesetzlicher Grundlage beruhenden und nur dem Recht verpflichteten Gerichts findet seine Entsprechung in Art.6 EMRK.

Anders als die beiden anderen Gewalten, die notwendig und legitim politische Zwecke verfolgen, wird die Justiz durch diese Garantien von der Berücksichtigung politischer Gesichtspunkte befreit. Damit soll genau jenem rein instrumentellem Rechtsverständnis, das für nicht-rechtsstaatliche Rechtsordnungen so prägend ist,[9] ein Riegel vorgeschoben werden. Nimmt man diese Zielsetzung ernst, setzt sie im

4 Z.B. Spanien 191 f., Slowenien 240, Slowakei 274, Kroatien 290.
5 Dazu unten V.
6 Schweiz 54 ff., 60 Anm. 125, Österreich 94, Deutschland 115, Portugal 164, Spanien 177, Polen 213, Ungarn 221, Slowenien 240, Tschechische Republik 254, 256, Slowakei 272, 273, 279 f., Kroatien 286.
7 Europäische Union 325 f.
8 Z.B. Österreich 96, Portugal 149, Spanien 181, Slowenien 240, Tschechische Republik 261.
9 Vgl. z.B. Polen 200, 203, Slowenien 242, Tschechische Republik 253, Kroatien 284.

übrigen auch der richterlichen „Kontrolldichte" etwa bei Ermessens- und Planungsentscheidungen Grenzen.

Gerade im Hinblick auf die Organisation der Gerichte zeigt der Vergleich der behandelten Rechtsordnungen, daß vollständige rechtliche Neutralitäts- und Unabhängigkeitsgarantien weder notwendig noch hinreichend sind: Während in der Schweiz niemand an der Unabhängigkeit der Justiz zweifeln wird, obwohl die Richter – im Gegensatz zu den anderen Rechtsordnungen – in der Regel in relativ kurzem Abstand der Wiederwahl durch politische Gremien bedürfen,[10] haben die Richter in vielen ostmitteleuropäischen Ländern trotz weiterreichender Garantien noch Schwierigkeiten, mit der neuen Unabhängigkeit umzugehen.[11] Das liegt zum Teil an den praktischen Schwierigkeiten der Rekrutierung neuer Kräfte und der schlechten Bezahlung, zum Teil aber auch am fehlenden rechtsstaatlichen Bewußtsein, das durch Normen allein nicht erzeugt werden kann, sondern der Einübung bedarf. Im übrigen steckt ja auch bei den Garantien der Teufel im Detail des richterlichen Berufsrechts.[12]

III. Reichweite der gerichtlichen Kontrolle

Wegen dieser Garantien ist Rechtsschutz zuerst und zuletzt gerichtlicher Rechtsschutz, auch wenn einzelne seiner Bereiche zunächst oder ergänzend anderen Instanzen, etwa verwaltungsinternen Beschwerdestellen, überlassen bleiben. Gerichtlicher Rechtsschutz ist allerdings, vor allem gegen die Verwaltung, nicht überall lückenlos gewährleistet. Zwar ist das deutsche Modell einer allgemeinen und umfassenden Rechtsweggarantie gegen die öffentliche Gewalt von mehreren neuen Verfassungen übernommen worden.[13] Gemeingut ist diese Maximallösung jedoch nicht, wie gerade das Beispiel der beiden älteren Rechtsstaaten, der Schweiz und Österreichs, zeigt: Während in der Schweiz bestimmte Bereiche des Rechtsschutzes der Gesetzgebung oder der Exekutive selbst vorbehalten bleiben, führt in Österreich vor allem das rechtsformenbezogene Rechtsschutzsystem zu Lücken. In beiden Ländern tendieren die Gerichte allerdings zu einer lückenschließenden Auslegung, und in beiden Ländern wurden auch gesetzliche Reformen zum Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Angriff genommen.[14] Den Anstoß dazu hat nicht zuletzt die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte gegeben. Sie hat – für die betroffenen Länder zunächst überraschend – deutlich gemacht, daß das in Art. 5 und 6 EMRK verankerte völkerrechtlich verbindliche Minimum an gerichtlichen Zuständigkeiten für den Entzug der persönlichen Freiheit und für die Entscheidung in Zivil- und Strafrechtssachen nicht nur den traditionell selbstverständlichen und von den Verfassungen ohnehin berücksichtigten Bereich umfaßt, sondern auch ein gutes Stück Verwaltungsgerichtsbarkeit erfordert. Zusam-

10 Schweiz 55.
11 Z.B. Slowenien 246 f., Slowakei 279 f., Kroatien 288 f.
12 Vgl. Spanien 177.
13 Deutschland 132 ff., Portugal 149, Spanien 193, 195, Slowenien 241; Tschechische Republik 255 Anm. 19 (für die Grundrechte).
14 Schweiz 45 Anm. 25, 56 f., 67 f.; Österreich 95 f., 99, 105 f.

menfassend läßt sich wohl sagen, daß verbliebene Lücken im gerichtlichen Rechtsschutz in allen betroffenen Ländern zunehmend als Problem empfunden werden. Die Entwicklung geht eindeutig in Richtung einer vollständigen gerichtlichen Kontrolle der Exekutive, sei es durch die allgemeinen Gerichte oder durch eine spezielle Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Ergänzend sei noch auf einen Gesichtspunkt hingewiesen, der in den Einzelberichten kaum Berücksichtigung findet: Wesentlich für den Umfang des Rechtsschutzes und die Reichweite gerichtlicher Zuständigkeiten ist auch das, was in der jeweiligen Rechtsordnung als Recht, vor allem aber als mögliche Verletzung dieses Rechts, als Eingriff, gilt. So dürften etwa zwischen dem deutschen und österreichischen Begriff des subjektiven öffentlichen Rechts und dem spanischen „legitimen Recht und Interesse"[15] erhebliche Unterschiede bestehen. Diese Unterschiede haben trotz des manchmal unklaren Status der allgemeinen Handlungsfreiheit[16] wohl keine große Bedeutung, wenn jemandem eine Pflicht auferlegt oder ein ausdrücklich gewährleistetes Recht entzogen wird: Der Eingriffscharakter der Maßnahme und die Rechtsmittelbefugnis stehen dann außer Frage. Auswirkungen haben diese Unterschiede vermutlich aber dann, wenn es um Nachteile faktischer Art geht; dann kommt es auf die jeweilige enge oder weite Auslegung des Begriffs des „Rechts" oder „rechtlichen Interesses" an, die die Klagebefugnis steuert.

Schließlich verlangt Rechtsschutz nicht nur die Korrektur fehlerhafter Entscheidungen, sondern unter bestimmten Umständen auch die Erbringung finanzieller Leistungen, über die wiederum Richter entscheiden. Den wichtigsten Fall bildet die Haftung für staatliches Fehlverhalten.[17] Weiterentwicklungen gehen hier vor allem von der Rechtsprechung des EuGH aus, der ausdrücklich Ansprüche für legislatives Unrecht der Gemeinschaftsorgane anerkennt und unter bestimmten Umständen auch die Mitgliedsstaaten für die mangelnde gesetzliche Umsetzung von gemeinschaftsrechtlichen Richtlinien haftbar macht.[18] Ebenfalls als Element des Rechtsstaates wird in vielen Ländern das Institut der Enteignungsentschädigung verstanden, dem natürlich in staatlichen Umbruchssituationen mit den damit verbundenen Eigentums(rück)übertragungen besondere Bedeutung zukommt.[19]

IV. Verfahrensrechtliche Standards

Das Verfahren bildet wohl eine der Hauptschwachstellen des traditionellen mitteleuropäischen Rechtsstaatsdenkens. Sieht man von den – gewiß immer noch wichtigen – speziellen strafprozessualen Garantien ab,[20] zeichnen sich ältere Verfassungen oft durch eine gewisse Verfahrensblindheit aus; allgemeine „due process"-Klauseln sind selten. Erst in letzter Zeit gewinnen, unter dem Einfluß angloamerikanischer Vorbilder, die ihren Niederschlag in der EMRK gefunden haben, allgemeine verfahrensrechtliche Aspekte auch auf verfassungsrechtlicher Ebene an Boden. Dies zeigen zum einen die neuen Grundrechtskataloge, zum anderen die verstärkte Aufmerksamkeit, die die Verfassungsgerichte der „Fairness" des Verfahrens und der Effektivität des Rechtsschutzes insgesamt schenken.

Zum Standard zählen heute nicht mehr nur die gesetzliche Grundlegung der gerichtlichen Zuständigkeit und des Verfahrens,[21] die Gewährleistung einer ausreichenden Beteiligung der Betroffenen (Recht auf Gehör),[22] der Grundsatz der Öffentlichkeit[23] oder die Begründungspflicht von Entscheidungen[24] als Einzelpositionen, sondern als zusammenhängende Elemente eines insgesamt „fairen", von Waffengleichheit der Parteien geprägten und effektiven Rechtsschutzverfahrens.[25] Gerade die von den Verfassungsgerichten geforderte tatsächliche Wirksamkeit des Rechtsschutzes entfaltet dabei weitreichende Konsequenzen: Sie betrifft unter anderem die Regeln über den Zugang zu Gerichten und Rechtsmittelinstanzen, Informationsrechte im Verfahren, die Rechtzeitigkeit des Rechtsschutzes und die Verfahrenskosten.[26] Zum Teil – etwa beim vorläufigen Rechtsschutz und der überlangen Verfahrensdauer – geht es dabei um Fragen, die sich in dieser Schärfe erst und gerade als Folge des Ausbaus einer umfassenden Gerichtsbarkeit und ihrer intensiven Inanspruchnahme stellen; hier kann mehr Rechtsstaat in weniger umschlagen. Andererseits, und das sollte man über allen Paradoxien und dogmatischen Feinheiten nicht vergessen, gehört zur Effektivität des Rechtsschutzes auch so etwas Elementares wie die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen.[27]

Insgesamt belegt die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum Verfahrensrecht in beeindruckender Weise die Produktivität des Rechtsstaatsprinzips: Es gibt wohl kaum einen anderen Bereich, in dem es so viele über das gesatzte Recht hinausgehende Einzelelemente geboren hat.

V. Die besondere Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit

Die in vielen Berichten hervorgehobene besondere Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit[28] für die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit ist nicht zuletzt das Er-

15 Spanien 195.
16 Z.B. Österreich 102, Spanien 180, Slowenien 241; vgl. aber auch Tschechische Republik 254.
17 Z.B. Schweiz 62 f., Österreich 99, Spanien 192, 194, Ungarn 221, Slowenien 241, Tschechische Republik 254.
18 Europäische Union 331 f.
19 *R. Hofmann*, Die Bindung staatlicher Macht, in diesem Band 18 ff.; weiters z.B. Schweiz 60 ff., Portugal 159 ff., Spanien 193 f., Slowakei 278.
20 Dazu z.B. Österreich 97, Deutschland 134 ff., Portugal 149, 165, Spanien 181, 195 ff., Ungarn 221, 232, Tschechische Republik 267.

21 Z.B. Schweiz 70, Österreich 96, Spanien 181, Polen 210, Ungarn 221, 229, Slowenien 244; zum Schutz des Vertrauens auf verfahrensrechtliche Positionen Deutschland 129 Anm. 111, Portugal 157 Anm. 68.
22 Z.B. Schweiz 70, Österreich 98, Spanien 195 f., Europäische Union 331.
23 Z.B. Schweiz 78, Österreich 97, 100 Anm. 103, Spanien 186, Slowenien 241.
24 Z.B. Österreich 98, 100, Deutschland 126 Anm. 96, Portugal 149, Spanien 186, 196.
25 Siehe die eben angeführten Nachweise; außerdem: Schweiz 70, 72, 78, Deutschland 111, 126, Tschechische Republik 254; EMRK 310 ff.
26 Z.B. Österreich 100 f., Deutschland 131 ff., Portugal 158, 195 f., Spanien 195 ff., Ungarn 225 f., 229.
27 Dazu Spanien 197, Ungarn 229.
28 Z.B. Portugal 161 f., Spanien 173, 182, Polen 214, Ungarn 222 f., Slowenien 243, Tschechische Republik 253, 257, 268, Kroatien 293.

gebnis einer Wahl: Alle neuen Verfassungen haben sich für die Einrichtung spezialisierter, von der übrigen Gerichtsbarkeit getrennter Verfassungsgerichte entschieden. Damit ist diese tschechoslowakisch-österreichische Erfindung über die Vorbildwirkung seiner deutschen Anwendung zum kontinentaleuropäischen Standard geworden. In Wahrnehmung ihrer vornehmsten Aufgabe, der Gesetzesprüfung, agiert die Verfassungsgerichtsbarkeit – in der Regel anders als die übrige Justiz – als der Gesetzgebung zumindest ebenbürtige Gewalt. Indem dieses Modell im Zweifelsfall eher auf die unabhängigen Richter als auf die gewählten Parlamentarier vertraut, räumt es der Rechtsstaatlichkeit (begrenzten) Vorrang vor dem Demokratieprinzip ein. Daß ein solcher Kompromiß aus der Sicht der politischen Macht schwer fällt, zeigen nicht nur gelegentliche Schwierigkeiten bei der Akzeptanz verfassungsgerichtlicher Entscheidungen[29] und ein Blick auf Polen, wo der noch unter dem alten Regime geschaffenen Verfassungsgerichtsbarkeit die Möglichkeit der Aufhebung oder Nichtigerklärung verfassungswidriger Gesetze vorenthalten und statt dessen eine nochmalige Befassung des Parlaments vorgesehen wurde.[30] Es ist vor allem das Beispiel der Schweiz, die weder eine spezielle Verfassungsgerichtsbarkeit noch eine gerichtliche Prüfung von Bundesgesetzen kennt[31] und uns damit in Erinnerung ruft, daß der neue Standard am Ende einer keineswegs selbstverständlichen und deshalb ungewöhnlichen Erfolgsgeschichte steht. Daß es sich tatsächlich um eine Erfolgsgeschichte handelt, wird durch die in den Berichten dokumentierte Rechtsprechung in den Reformländern bestätigt: Die Verfassungsgerichte haben schneller als andere Teile der Justiz die Herausforderung der Unabhängigkeit angenommen und wurden damit zur Avantgarde des Rechtsstaats.

Eine Sonderstellung der Verfassungsgerichtsbarkeit ergibt sich auch daraus, daß sie auch andere Aufgaben als die des Schutzes individueller Rechte wahrzunehmen hat. Im Vordergrund steht dabei in den Reformländern vor allem die Abgrenzung von parlamentarischen, präsidialen und Regierungsbefugnissen im Rahmen von Organstreitigkeiten.[32] Trotzdem überwiegt insgesamt der Individualrechtsschutz – sei es indirekt im Wege einer durch Organbeschwerden ausgelösten Prüfung von Gesetzen am Maßstab der Grundrechte, sei es direkt auf Antrag von Bürgern. Der direkte Zugang zum Verfassungsgericht ist den Bürgern nur mehr in Polen verschlossen; und auch diese Ausnahme dürfte nicht mehr lange bestehen.[33]

VI. Übergangsprobleme

Wenn man diese vier rechtsschutzspezifischen Aspekte der Rechtsstaatlichkeit Revue passieren läßt, kann man auch vier Schritte benennen, die in den neuen Demokratien entscheidend für den Übergang zum Rechtsstaat sind:

29 Z.B. Österreich 101, Ungarn 224, Slowakei 280.
30 Polen 204, 213 f., 217.
31 Schweiz 43, 64 ff. (auch zu den Techniken des Bundesgerichts, die verfassungsgesetzlichen Schranken seiner Zuständigkeit im Dienste der Rechtsstaatlichkeit zu überspielen).
32 Z.B. Ungarn 223, 228, Slowakei 274, 275 ff.
33 Polen 217. Verfassungsbeschwerden spielen allerdings auch in der Slowakei wegen der ihrer Subsidiarität zum Rechtsschutz durch andere Gerichte kaum eine Rolle; vgl. Slowakei 274.

- Erstens muß sich eine politisch dominierte und der Partei dienende Justiz zu einer wirklich unabhängigen und nur dem Recht verpflichteten Gewalt wandeln.
- Zweitens bedarf eine Kultur der bloßen Beschwerden an die Obrigkeit der Ablösung durch eine Rechtsstreitkultur, in der auch der Staat nicht mehr als eben eine Partei des Verfahrens ist. Das bedingt auch eine erhebliche Ausweitung der Reichweite gerichtlicher Zuständigkeiten.
- Drittens muß das Verfahren als zentraler Ort praktischer Rechtsstaatlichkeit erkannt und ernstgenommen werden.
- Und viertens muß das in den Verfassungsgerichten konzentrierte rechtsstaatliche Denken alle Institutionen und Bereiche des Staates durchdringen.

Das ist kein einfaches Programm.[34] Vieles ist bereits geschehen; die Zwischenbilanz kann sich im großen und ganzen sehen lassen. Aber Rechtsstaatlichkeit ist eben nicht in einem großen Sprung, sondern nur mit Beharrlichkeit und Geduld zu erreichen. Das Vertrauen der Bürger, das der Rechtsstaat von Anfang an schützt, muß er erst nach und nach erwerben; und – das ist wohl die Erfahrung der „älteren" Rechtsstaaten – er muß es immer neu rechtfertigen.[35]

Erfolgsgarantie gibt es keine, aber einen Erfolgsmaßstab jenseits aller juristischen Freinheiten: Rechtsstaatlichkeit besteht dort, wo sich alle Menschen frei und vor Unrecht sicher fühlen.

34 Zu den Umsetzungsschwierigkeiten oben bei Anm. 11 und 29; weiters *R. Hofmann* (Anm. 19) 28 f.; Polen 214 ff., Slowenien 237 Anm. 2, 245 ff., Tschechische Republik 268 ff., Kroatien 287 ff.; EMRK 318 f.
35 Vgl. Schweiz 80 f., Spanien 167, 198, Tschechische Republik 270.

Rechtsstaatlichkeit in Europa

Herausgegeben von

Rainer Hofmann, Joseph Marko,
Franz Merli, Ewald Wiederin

Mit Beiträgen von

Maria Lúcia Amaral, Stephan Breitenmoser, Alexander Bröstl, Miro Cerar,
José Juan González Encinar, Wolff Heintschel von Heinegg, Rainer Hofmann,
Mahulena Hošková, Franz Merli, Irena Lipowicz, Jörg Polakiewicz,
Balázs Schanda, Ivan Šimonović, Ewald Wiederin

CFM

C.F. Müller Verlag
Heidelberg

Die deutsche Bibliothek – Cip-Einheitsaufnahme

Rechtsstaatlichkeit in Europa / hrsg. von Rainer Hofmann ... Mit Beitr. von Rainer Hofmann ... - Heidelberg ; Müller, Jur. Verl. 1996
(Motive - Texte - Materialien ; Bd. 75)
ISBN 3-8114-9196-2
NE: Hofmann, Rainer [Hrsg.]; GT

© 1996 C. F. Müller Verlag, Hüthig GmbH, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier aus 100% chlorfrei gebleichtem Zellstoff (DIN-ISO 9706). Aus Gründen des Umweltschutzes Umschlag ohne Kunststoffbeschichtung

Druck: Neumann Druck, Heidelberg

ISBN 3-8114-9196-2

Vorwort

Neben Demokratie und Marktwirtschaft ist die Rechtsstaatlichkeit gewiß das wichtigste Ziel im Umbruch, den die ehemals sozialistischen Länder in Mittel- und Osteuropa seit 1989 erfahren. Der gesamte Reformprozeß läßt sich damit als Rückkehr zu gemeineuropäischen Wurzeln des Rechts beschreiben.

Mag mit der Berufung auf den Rechtsstaat zunächt nur der Wunsch nach Überwindung der Herrschaft einer Partei verbunden gewesen sein, die sich zwar der Formen des Rechts bediente, aber durch das Recht – und Rechte der Bürger – nicht gebunden fühlte, so muß sich die Rechtsstaatlichkeit nun, unter den neuen Verhältnissen, in der Alltagspraxis bewähren. Eine Beschwörung „des Rechtsstaates" reicht nach der vollzogenen Wende und der Verankerung des Rechtsstaatsprinzips in den Verfassungen der meisten betroffenen Länder nicht mehr aus. Vielmehr geht es jetzt um seine konkrete Anwendung, die Umsetzung seiner Einzelelemente und seine Auswirkungen in allen Bereichen der Rechtsordnung. Manches ist dabei noch unklar oder umstritten. Doch fünf Jahre nach der großen Wende bieten Rechtsprechung, juristische Dogmatik und politische Praxis ausreichend Material, um eine „Eröffnungsbilanz" zu ziehen.

Eine Verständigung über Inhalt und Bedeutung, gemeinsame Züge und Unterschiede der Rechtsstaatskonzeptionen der einzelnen Länder ist um so dringender, als die Rechtsstaatlichkeit, wie etwa die Präambeln der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Vertrages über die Europäische Union zeigen, eine Voraussetzung und zugleich ein Ziel des europäischen Einigungsprozesses darstellt.

Dieses Buch will einen Beitrag zu einer solchen Verständigung leisten. Aus diesem Grund kann es sich auch nicht auf die Darstellung der Reformen in Ostmitteleuropa beschränken, sondern muß auch ihre Vorbilder berücksichtigen. Dies gibt Anlaß, sich der „etablierten" rechtsstaatlichen Standards in der Schweiz, in Österreich und in Deutschland zu vergewissern, die, vor allem über das deutsche Beispiel, großen Einfluß auf die Entwicklung in den Reformländern ausgeübt haben. Es ist aber nicht nur die rechtsstaatliche Inhalt, der den Vergleich herausfordert, sondern auch der Prozeß der Wiederherstellung rechtsstaatlicher Verhältnisse: Österreich und Deutschland standen 1945 vor derselben Aufgabe (und Deutschland mußte sie nach der Wiedervereinigung für die neuen Bundesländer noch einmal bewältigen). Schließlich haben auch Portugal und Spanien in den 70er Jahren ähnliche Erfahrungen gemacht; sie wurden daher ebenfalls einbezogen.

Insgesamt umfassen die Landesberichte also drei Gruppen: die (vergleichsweise) „alten" Rechtsstaaten Schweiz, Österreich und Deutschland; Portugal und Spanien als jüngere Beispiele; und sechs der am weitesten fortgeschrittenen Reformländer in Ostmitteleuropa. Daran schließen sich zwei Beiträge zur europäischen Dimension der Rechtsstaatlichkeit: zur Europäischen Menschenrechtskonvention und zum Recht der Europäischen Union. Vorangestellt ist den Einzelberichten eine in