

Rechtsraum Europa

Franz Merli

Zur Einführung: Der gemeinsame Rechtsraum Europa und die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas

Seit dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime im östlichen Teil des Kontinents bildet sich nach und nach ein gesamteuropäischer gemeinsamer Rechtsraum heraus. Ausgangspunkt der Entwicklung war die Grundentscheidung der Reformstaaten für pluralistische Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft. Als politische Schlagworte stellten diese allerdings zunächst nur relativ vage Konzepte dar; für ihre konkrete Ausgestaltung spielten dann verschiedene Faktoren die entscheidende Rolle (1). Das Bekenntnis zu diesen Reformwerten fiel nicht in allen Ländern gleich energisch aus, und auch alle Einflußfaktoren haben nicht überall gleich stark gewirkt; der heutige Umsetzungsstand unterscheidet sich daher von Land zu Land (2). Trotzdem gibt es gemeinsame Eigenschaften, die die neuen Rechtsordnungen von den alten deutlich unterscheiden (3).

1. Einflußfaktoren

Der erste Faktor war der Rückgriff auf *eigene Traditionen*, der allerdings aus verschiedenen Gründen, die mit dem Inhalt, dem Alter und dem politischen Kontext der jeweiligen Tradition zusammenhängen, nur selektiv ausfallen konnte und daher in vielen Bereichen eher terminologischer und symbolischer als strukturprägender Art war. So knüpft z. B. die Präambel der polnischen Verfassung von 1997 an »die besten Traditionen der ersten und zweiten Republik« und »alles Wertvolle aus dem über tausendjährigen Erbe« an, ist aber alles andere als eine bloße Fortschreibung früherer Verfassungsdokumente.

Wichtiger waren meist *externe Einflüsse*. Sie reichen von der – vor allem zur Investitionsförderung vorgenommenen – autonomen Anpassung, z. B. wirtschaftsrechtlicher Elemente an ausländische Vorbilder und der Übernahme einzelner Rechts-

institute aus westlichen Verfassungen, über Änderungen, die mit der Öffnung zum Völkerrecht und der Ratifikation völkerrechtlicher Verträge verbunden waren, bis zur Gesamtumgestaltung des Rechts im Hinblick auf den Beitritt zur EU.

Schon der erste Blick auf die neuen Verfassungen der Reformstaaten zeigt die starken internationalen Einflüsse, die bei ihrer Erlassung eine Rolle spielten.¹ Im wesentlichen konkurrierten amerikanische, französische und deutsche Modelle miteinander; im Grundrechtsbereich ist der Vorbildcharakter der Europäischen Menschenrechtskonvention unverkennbar. Einen eindeutigen Sieger in diesem Systemwettbewerb gab es nicht und konnte es auch nicht geben, denn dazu war das Vorgehen der neuen Verfassungsväter und -mütter zu eklektizistisch und auch von unmittelbaren Machtfragen bestimmt. Eine Schlüsselrolle für die weitere Rechtsentwicklung kam jedenfalls der Verfassungsgerichtsbarkeit zu.² Die Verfassungsrichter(innen) der ersten Generation machten vielfach aus der Not unvollständiger oder unklarer Verfassungstexte eine Tugend und, mit einer aktivistischen, mehr prinzipien- als textorientierten Haltung und einer internationalen Orientierung, europäisch inspirierte Verfassungen zu europäischen im eigentlichen Sinn.

In der Öffnung der innerstaatlichen Rechtsordnung zum Völkerrecht und im Beitritt zu internationalen Organisationen, wie WTO oder Europarat, liegt ebenfalls eine ganz bewußte und folgenreiche Abkehr von der sozialistischen Vergangenheit.³ Besonders wichtig für die Gesamtrechtsordnung war der Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Abgesehen von der Vorbildfunktion der Konvention und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte für die Ausgestaltung des Grundrechtskatalogs der eigenen Verfassungen und für die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte, war mit der Ratifizierung der Konvention ein Legitimitätstransfer verbunden, der nach innen unter anderem für die Stellung und Akzeptanz der Verfassungsgerichte und nach außen als »Eintrittskarte nach Europa«, nämlich als Voraussetzung für die Aufnahme in den Europarat und die EU,

1 Allgemein zur Rezeption von westlichen Verfassungsmodellen z. B. Matthias Hartwig: Die Legitimation des Staates durch Verfassungsrezeption in Mittel- und Osteuropa. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 59/1999, S. 919–939.

2 Dazu z. B.: Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa Hg. v. Jochen Abr. Frowein/Thilo Marauhn. Berlin: Springer 1998; Rainer Arnold: Strukturen der Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 1/2006. Zu Rußland vgl. in diesem Band den Beitrag von Tamara G. Morščakova: Die Anwendung völkerrechtlicher Normen im Geltungsbereich der Menschenrechte durch das Verfassungsgericht der Russischen Föderation.

3 Z. B. Mahulena Hošková: Das Völkerrecht als Maßstab verfassungsgerichtlicher Entscheidungen in einigen ost- und mitteleuropäischen Staaten. In: Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit (wie Anm. 2), S. 443–494; Władysław Czapliński: Einige Anmerkungen zur Bedeutung des Völkerrechts in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte Mittel- und Osteuropas. In: Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit (wie Anm. 2), S. 495 ff. Zu Rußland vgl. Morščakova, Die Anwendung völkerrechtlicher Normen (wie Anm. 2).

eine wichtige Rolle spielte. Nicht zuletzt unterwarfen sich die betroffenen Länder damit der Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Die sehr große und immer noch steigende Zahl der Beschwerden aus den neuen Mitgliedstaaten und viele Rechtsänderungen, die als Reaktion auf die Feststellung von Konventionsverletzungen durch den Europäischen Gerichtshof erfolgten, zeigen die Bedeutung dieses Schritts.⁴

Seit der Mitte der 1990er Jahre ist die Vorbereitung auf den EU-Beitritt der wichtigste Bestimmungsfaktor für weite Felder der Politik und vor allem für die Rechtsentwicklung jener Staaten geworden, die die EU-Mitgliedschaft anstrebten.⁵ Die europäische Integration begann mit dem Abschluß von Assoziationsabkommen, lief über lange Jahre nach einer Beitrittsvorbereitungsstrategie der EU, die inhaltliche Prioritäten mit gezielter finanzieller Förderung und einer konsequenten Überwachung der Entwicklung in den Beitrittsländern durch sogenannte »Fortschrittsberichte« verband, umfaßte langjährige Verhandlungen bis zum Abschluß des Beitrittsvertrages und fand einen vorläufigen Abschluß mit dem Beitritt Estlands, Lettlands, Litauens, Polens, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Ungarns, Sloweniens, Maltas und Zyperns im Jahr 2004 und Rumäniens und Bulgariens im Jahr 2007. Der Beitritt – genauer: seine Vorbereitung – war ein viel umfassenderer, schwierigerer und länger dauernder Prozeß, als dies von vielen ursprünglich erwartet wurde. Welche Anstrengungen die Erfüllung der von der EU festgelegten Beitrittsvoraussetzungen – Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, wettbewerbsfähige Marktwirtschaft und Bereitschaft und Fähigkeit zur Übernahme des EU-Rechts – tatsächlich erforderte und

4 Dazu z. B.: Fundamental Rights in Europe. The European Convention on Human Rights and its Member States. 1950–2000. Hg. v. Robert Blackburn / Jörg Polakiewicz. Oxford: Oxford University Press 2001, S. 657. Zu Rußland vgl. auch in diesem Band den Beitrag von Rainer Wedde: Die Annäherung des russischen an das europäische Recht – praktische Auswirkungen auf Unternehmen.

5 Näheres dazu vgl. Anneli Albi: EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe. Cambridge: Cambridge University Press 2005; Christoph Hillion: The European Union is dead. Long live the European Union ...: A commentary on the Treaty of Accession 2003. In: European Law Review 5 / 2004, S. 583–612; EU Enlargement. The Constitutional Impact at EU and National Level. Hg. v. Alfred E. Kellermann / Jaap W. de Zwaan / Jenő Czuczai. The Hague: TMC Asser Instituut 2001; Franz Merli: Die Osterweiterung der EU – Ein Überblick. In: Die Osterweiterung der EU in der Praxis. Hg. v. dems. Dresden: Thelem 2003, S. 9–31; Franz Merli: Der Vertrag zur EU-Osterweiterung. In: Balancing of Interests. Liber Amicorum. Peter Hay zum 70. Geburtstag. Hg. v. Hans-Eric Rasmussen-Bonne u. a. Frankfurt a. Main: Verlag Recht und Wirtschaft 2005, S. 285–295; Angelika Nußberger: Die »Zweite Wende«: Zur Verfassungsentwicklung in den Ländern Mittel- und Osteuropas im Zuge der EU-Erweiterung. In: Die Öffentliche Verwaltung 9 / 2005, S. 357–367; Handbook on European Enlargement. A Commentary on the Enlargement Process. Hg. v. Andrea Ott / Kyrstin Inglis. The Hague: TMC Asser Press 2002; Ein Jahr nach der EU-Erweiterung 2004. Eine rechtspolitische Zwischenbilanz. Hg. v. Ilse Pogatschnigg / Marcus Schladebach. Frankfurt a. Main: Lang 2005; The Accession Treaty and Consequences for New EU Members. Hg. v. Sándor Richter. Wien: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche 2003; Spreading Democracy and the Rule of Law? The Impact of EU Enlargement for the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders. Hg. v. Wojciech Sadurski / Adam Czarnota / Martin Krygier. Dordrecht: Springer 2005.

wie umfangreich die notwendige Anpassung der Rechtsordnung ausfallen mußte, wurde den betroffenen Ländern erst nach und nach bewußt. Das gilt vor allem für die Tatsache, daß nicht nur Rechtsänderungen beschlossen, sondern auch die organisatorischen, finanziellen und personellen Voraussetzungen für den effektiven Vollzug des neuen Rechts geschaffen werden mußten. Was hier stattfand, war eine langjährige, planmäßige und außengesteuerte Umgestaltung der gesamten Rechtsordnung, die über alle Regierungswechsel hinaus Bestand hatte. Seit dem Beitritt bestimmten die »normale«, allerdings immer mehr Bereiche erfassende Gesetzgebungstätigkeit der EU, die Grundsätze des Vollzugs des Gemeinschaftsrechts und die Rechtsprechung des EuGH die weitere »Europäisierung« des Rechts in den neuen Mitgliedstaaten.⁶

2. Unterschiede

In diesem allgemeinen Rahmen verlief die Entwicklung einzelner Länder aber durchaus unterschiedlich. Das liegt schon daran, daß die eigenen Traditionen nicht dieselben sind: So unterscheiden sich Länder mit eigenstaatlicher Geschichte von solchen, die lange Zeit gar nicht als eigene Staaten existierten, vor allem wenn sie das geltende Recht als fremdes empfanden, und Vorteile hatten natürlich jene Länder, die Phasen einer bürgerlichen Demokratie in der Zwischenkriegszeit durchliefen und sich im besten Fall auch noch auf Überlieferungen persönlicher und familiärer Art stützen konnten. Der Titel *Rückkehr nach Europa*, unter dem die Reform oft firmierte, trifft in all seiner Paradoxie zwar zu, aber eben nicht auf alle postkommunistischen Länder – einige waren in diesem Sinn noch nie »in Europa«.

Auch die Übernahme ausländischer Vorbilder erfolgte nicht überall gleich. Manchmal wurden heterogene Elemente miteinander verbunden – und vor allem hängt ihre praktische Relevanz von der Einbettung in die jeweilige Gesamtsituation und Rechtskultur ab. Bestimmte Elemente können nur funktionieren, wenn man neben ihren Buchstaben auch ihren »Geist« übernimmt, doch waren einigen Ländern da und dort Lippenbekenntnisse genug. Wo keine – tatsächliche – Unabhängigkeit der Gerichte besteht, läuft ein Großteil des rechtsstaatlichen Instrumentariums ins Leere, und die Verfassungsgerichtsbarkeit wirkt abhängig von der konkreten Ausgestaltung ihrer Kompetenzen, der Auswahl der Richter und der Akzeptanz ihrer Entscheidungen durch die Politik durchaus unterschiedlich. Alles das spiegelt sich auch in Entschei-

6 Zum Wirtschaftsregulierungsrecht in Polen vgl. in diesem Band den Beitrag von Michał Będkowski-Kozioł: Die Entwicklung des öffentlichen Wirtschaftsrechts in Polen am Beispiel der regulierten Wirtschaftsbereiche.

dungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte: Während in manchen Ländern nur punktuelle Verstöße beanstandet werden, geht es in anderen in ganzen Urteilsserien um grundlegende Funktionsdefizite des Rechtssystems.

Schließlich besteht kein einheitliches Verhältnis zur EU, denn nicht alle postkommunistischen Länder können oder wollen ihr beitreten. Wie jedoch die Erfahrung zeigt, bestimmen gerade Beitrittswunsch und Beitrittsperspektive die Ernsthaftigkeit von rechtsstaatlichen, demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen und die Intensität der Rechtsangleichung. Länder, die der EU nur durch Partnerschaften oder Assoziierungen verbunden sind, haben sich in den entsprechenden Verträgen zwar ebenfalls auf diese Grundsätze und – in unterschiedlichem Ausmaß – zur Rechtsangleichung verpflichtet, doch reichen diese Pflichten viel weniger weit als bei einem Beitritt: Vor allem fehlt dem betroffenen Staat mit dem Beitrittswunsch das wichtigste Erfüllungsmotiv und der EU mit seiner Ablehnung die effektivste Sanktionsmöglichkeit. Natürlich bleiben der EU auch andere Möglichkeiten der Reaktion auf Vertragsverletzungen, aber sie hängen von den jeweiligen Machtverhältnissen ab, und auch diese sind eben bei großen und kleinen Ländern unterschiedlich. Jenseits vertraglicher Verpflichtungen richtet sich die Übernahme von EU-Regelungen vor allem nach den wirtschaftlichen Interessen und kann bereichsweise sehr weit gehen.⁷

Im Ergebnis und in grob vereinfachender Darstellung, die Ausnahmefälle wie Griechenland, Zypern, die Türkei oder Weißrußland ausklammert, verdünnt sich der gemeinsame Rechtsraum nach Osten und Süden – von den bereits fast voll integrierten EU-Mitgliedstaaten, die 2004 beigetreten sind, über Bulgarien und Rumänien, die die konkrete Beitrittsbewältigung noch vor sich haben, Länder mit anerkannter Beitrittsperspektive (z. B. Kroatien) und Staaten mit unklarem Beitrittswunsch oder -perspektive (z. B. die Ukraine) bis hin zu solchen, deren absehbare Zukunft eindeutig außerhalb der EU liegt (etwa Rußland). Wieweit dieses Bild auf bloßen Phasenverschiebungen in einer gemeinsamen Grundentwicklung oder doch auf kategorialen Unterschieden beruht, kann erst die Zukunft zeigen. Ungleichzeitigkeit allein spiegelt es wohl nicht.

⁷ Vgl. in diesem Band zu Rußland den sehr anschaulichen Beitrag von: Wedde, Die Annäherung des russischen an das europäische Recht (wie Anm. 4).

3. Gemeinsamkeiten

Jenseits konkreter Rechtsinhalte finden sich in der geschilderten Entwicklung, wiederum in unterschiedlich starker Ausprägung, auch strukturelle Gemeinsamkeiten. Zunächst führten die Reformen zu einer Verrechtlichung der betroffenen Gesellschaften in dem Sinn, daß dem Recht – erstmals oder wieder – eine Rolle zukam, die über seinen rein instrumentellen Gebrauch zur Machtausübung hinausgeht und Niederschlag in konkreten Verfahren, veröffentlichter Rechtsprechung und Neubegonnener Rechtsdogmatik findet und auch machtbegrenzende Wirkung hat. Es ging also um die simple (Wieder-)Herstellung der Bindungskraft des Rechts, von der Normativität der Verfassung bis zur Vollstreckung von Gerichtsurteilen, und des Vertrauens der Bürger in das Recht als effektives Instrument zur Regelung von Konflikten.

Innerhalb des Rechts kam es zu einer Konstitutionalisierung. Das Verfassungsrecht ist nicht mehr ein isolierter, allenfalls für die Staatsorganisation relevanter und für Spezialisten interessanter Rechtsbereich. Die Verfassungsgerichte und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte haben daraus inzwischen ein Set von Regeln und Prinzipien gemacht, das die gesamte Rechtsordnung durchdringt und daher für alle Rechtsanwender und Rechtsunterworfenen von Bedeutung ist. Verfassungskonforme Auslegung und verfassungsgerichtliche Kontrolle nehmen (fast) in allen Ländern zu, bei der Ausübung von Polizeibefugnissen ebenso wie bei der Steuerung der Wirtschaft oder der Verteilung von Wohlfahrtsleistungen.

Die erwähnte Öffnung gegenüber dem Völkerrecht, der Beitritt zu internationalen Organisationen und die vertragliche Bindung an die EU, aber auch autonome wirtschaftspolitische Interessen führten schließlich zwangsläufig zu einer Internationalisierung des Rechts. In manchen Bereichen, etwa bei den Grundrechten oder der Umsetzung von EG-Richtlinien durch die Mitgliedstaaten ist dies offensichtlich; in anderen – z. B. bei der Zulassung wirtschaftlicher Aktivitäten, der Einrichtung einer Wettbewerbsaufsicht, der Erzeugung rechtlich relevanter technischer Normen oder der Entstehung eines privaten Produktprüfwesens in Ländern außerhalb der EU – mag es weniger ins Auge fallen, gilt aber trotzdem.

Verrechtlichung, Konstitutionalisierung und Internationalisierung waren zunächst nachholende Prozesse in den Reformländern. In manchen von ihnen sind sie noch nicht abgeschlossen, in manchen sind sie ins Stocken geraten. Sie münden aber in den Strom der allgemeinen Entwicklung des Rechts in Europa: Verrechtlichung – nun verstanden als die Erfassung immer neuer Lebensbereiche durch das Recht, Konstitutionalisierung und Internationalisierung gehen hier als Folge der Verschränkung vor allem von EU-Aktivitäten, EGMR-Rechtsprechung und WTO-Vorgaben Hand in

Hand und verstärken einander. Aus diesem Grund kann man davon ausgehen, daß sie auch die weitere Entwicklung des gemeinsamen Rechtsraums Europa bestimmen werden.

Mitteleuropa aktuell

Band 2

Ein anderes Europa

**Innovation – Anstöße – Tradition
in Mittel- und Osteuropa**

**Dokumentation zum 3. Sächsischen
Mittel- und Osteuropatag**

Herausgegeben von Walter Schmitz

Der 3. Sächsische Mittel- und Osteuropatag, dessen Beiträge in diesem Band dokumentiert sind, wurde unterstützt von

DAAD Deutscher Akademischer Austausch Dienst
German Academic Exchange Service

ROBERT BOSCH STIFTUNG



Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet unter <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Bibliographic information published by Die Deutsche Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek lists this publication in the Deutsche
Nationalbibliografie; detailed bibliographic data is available in
the Internet at <<http://dnb.ddb.de>>

ISBN 978-3-939888-07-9

© 2007 w.e.b. Universitätsverlag & Buchhandel
Eckhard Richter & Co. OHG
Bergstr. 70 | D-01069 Dresden
Tel.: 0351/4 72 14 63 | Fax: 0351/4 72 14 65
<http://www.web-univerlag.de>

Das Titelbild zeigt ein Denkmal nordöstlich von Wilna/Vilnius an einem Ort, der – wie einige
andere auch – für sich beansprucht, Mittelpunkt Europas zu sein; Foto: privat. Auf der 4. Umschlag-
seite Europa im allegorischen Bild; aus: Sebastian Münster, Cosmographia, Basel 1543.

Thelem ist ein Imprint von w.e.b.

Alle Rechte vorbehalten. All rights reserved.

Gesamtherstellung: w. e. b.

Druck und Bindung: Difo-Druck GmbH Bamberg

Made in Germany.

Inhalt

Vorbemerkung XIII

Grußworte

Monika Medick-Krakau
Prorektorin für Bildung der TU Dresden (2001–2006) 3

Knut Nevermann
Staatssekretär des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst 6

Lutz Vogel
Amtierender Oberbürgermeister der Stadt Dresden 10

Theodor Berchem
Präsident des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) 13

Stefan Troebst
Vorstandsvorsitzender des Kompetenzzentrums Mittel- und
Osteuropa Leipzig e. V. 15

Wirtschaft

Heinrich Igelbüscher: Die Bedeutung von Mittel- und Osteuropa
für die deutsche Wirtschaft aus der Sicht der ThyssenKrupp AG 21

Ulrich Blum: Die Wende in Mitteleuropa aus der Sicht
wirtschaftswissenschaftlicher Schulen 27

Bernhard Müller: Innovationsregionen durch grenzüberschreitende
Zusammenarbeit 39