

Was kann das Recht bei der Herstellung des (Rechts-)Friedens leisten?

Europäisches Forum Alpbach 2017

Rechtsgespräche 27. August 2017, 15.00 Uhr

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

1. Vorbemerkungen

Das diesjährige Europäische Forum Alpbach ist dem Generalthema „Konflikt und Kooperation“ gewidmet. In diesem Rahmen wollen die Rechtsgespräche – so das Programmheft – der Frage nachgehen, "wem das Recht dient". "Im Idealfall" – so heißt es dort weiter – "löst es Streit und macht Zusammenarbeit möglich. Kritisch betrachtet dient es auch dazu, handfeste Interessen zu verfolgen und Konflikte auf eine scheinbar neutrale Ebene zu holen." Aus dieser Formulierung spricht ein gewisses Maß an Skepsis gegenüber dem Recht und wohl auch gegenüber jenen, die es sich – so wie ich seit vielen Jahrzehnten und in unterschiedlichen Funktionen – zum Beruf gemacht haben, es auszulegen, anzuwenden oder auch zu lehren.

Eine Skepsis, die sich im Übrigen mit einer Vielzahl von mitunter recht unfreundlichen Charakterisierungen des Rechts und vor allem auch der Juristen trifft, wie etwa:

Harold Pinter (britischer Autor, 1930 – 2008): "Juristen sind Leute, die die Gerechtigkeit mit dem Recht betrügen."

Charles Dickens (britischer Schriftsteller, 1812 – 1870): "Wenn es keine schlechten Menschen gäbe, gäbe es keine guten Juristen!"

Johann Wolfgang von Goethe (deutscher Dichter, 1749 – 1832), Faust: "Es erben sich Gesetz und Rechte, wie eine ewige Krankheit fort; sie schleppen vom Geschlecht zum Geschlechte und rücken sacht von Ort zu Ort. Vernunft wird Unsinn, Wohltat Plage: Weh dir, dass du ein Enkel bist! Vom Rechte, das mit uns geboren ist, von dem ist leider nie die Frage."

Ich betrachte diese Skepsis als eine Herausforderung, der ich mich im Folgenden gerne stelle.

Erlauben Sie mir aber zuvor noch eine Bemerkung zu dem mir – konkret für diesen Vortrag – gestellten Thema, das da lautet: „Was kann das Recht bei der Herstellung des (Rechts-)Friedens leisten?“

Diese Formulierung enthält eine, auf den ersten Blick vielleicht überraschende, genauer betrachtet aber durchaus zutreffende, ja

notwendige Relativierung: Nicht von „Frieden“ schlechthin ist nämlich die Rede, sondern ausdrücklich vom „(Rechts-)Frieden“!

Was hat es mit dieser Spezifizierung auf sich?

Hans Kelsen, einer der bedeutendsten Rechtsgelehrten des 20. Jahrhunderts und – als juristischer Berater des ersten Staatskanzlers *Karl Renner* – maßgeblich am Zustandekommen der österreichischen Bundesverfassung beteiligt, führt dazu in seinem opus magnum „Reine Rechtslehre“ ([1960] 39) sinngemäß Folgendes aus:

Friede ist an sich die Abwesenheit von Gewalt und Zwang. Indem die Rechtsordnung regelt, unter welchen Voraussetzungen von dazu legitimierten Staatsorganen gegebenenfalls Gewalt und Zwang zur Sicherung des Rechts angewendet werden darf – also ein Zwangsmonopol errichtet, übt sie eine die Rechtsgemeinschaft befriedende Funktion aus. Der "Friede des Rechts" ist [also – so Kelsen wörtlich –] nur ein relativer, kein absoluter Friede! Denn das Recht schließt Gewaltanwendung, das heißt Zwang von Mensch zu Mensch nicht aus. Es ist keine zwangsfreie Ordnung, wie sie ein utopischer Anarchismus fordert. Das Recht ist eine Ordnung des Zwangs, und als solche seiner Entwicklung nach eine Sicherheits- und das heißt eine Friedensordnung.“

In diesem spezifischen Sinn gilt das Recht von jeher als das Instrument schlechthin zur Bewahrung von Frieden und Sicherheit in menschlichen Gemeinschaften. Seine wesensbestimmende Funktion besteht dabei darin, Konflikte, wie sie auf Grund unterschiedlicher, ja gegensätzlicher, Interessen dem menschlichen Zusammenleben nun einmal eigen sind, auf eine überpersönliche – eine sachliche – Ebene zu heben und sie als solche gewaltfrei – eben friedlich – zu entscheiden. Nicht Gewalt, welcher Art auch immer, sondern das Recht soll den Streit entscheiden! Wobei die Durchsetzung dieser Entscheidung – im Sinne des Kelsen-Zitats – nötigenfalls durchaus mit Zwang, nämlich seitens der Rechtsgemeinschaft, erfolgen kann!

Insofern steht das Recht auch in einem untrennbaren Zusammenhang mit dem Staat an sich, denn jedenfalls „der moderne Staat ist in ganz besonderer Weise ein Produkt des Friedensbedürfnisses der Menschen und in seinen Institutionen, [Parlamente, Gerichte, Polizei, Armee ua] Ausdruck der besonderen Eigenart, in der die Aufgabe der Friedenswahrung erfüllt werden soll. Dieser Aufgabe könnte sich der Staat [gar] nicht entledigen, ohne seinen Charakter zu verändern und letzten Endes seine Existenz einzubüßen (Starck, Der demokratische Verfassungsstaat (1995) 232.) – „failed states“.

2. Recht und Gerechtigkeit

Lassen Sie mich nun auf die eingangs angesprochene Skepsis gegenüber dem Recht und den Juristen zurückkommen: Kritisch betrachtet diene das Recht "auch dazu handfeste Interessen zu verfolgen und Konflikte auf eine scheinbar neutrale Ebene zu heben." Damit ist – etwas salopp formuliert – offenbar gemeint, das Recht werde mitunter dazu eingesetzt, Interessen durchzusetzen, die das eigentlich – also offenbar gemessen an einem anderen, außerrechtlichen Maßstab – nicht verdienten, bzw. es würden rechtlich determinierte Entscheidungen nach subjektiven Gesichtspunkten getroffen.

Ich gebe dazu Folgendes zu bedenken: Zum einen ist das Recht eine von Menschen für Menschen geschaffene Ordnung und daher – wie alles Menschenwerk – anfällig für Fehler! Zum anderen liegt dieser Skepsis gegenüber dem Recht und diesen Zweifeln am Recht das Spannungsverhältnis zu Grunde zwischen dem Recht, wie es in der jeweils geltenden Rechtsordnung vorgesehen ist – also dem positiven Recht, wie die Juristen das nennen, – einerseits, und der Forderung nach Gerechtigkeit im Sinne einer idealen Ordnung menschlichen Zusammenlebens – die freilich näher zu definieren wäre – andererseits.

Die Frage nach der "Gerechtigkeit" ist so alt wie die Menschheit selbst. Eine allgemein gültige Antwort darauf ist bis heute nicht gefunden. Aller historischen Erfahrung nach ist aber der moderne demokratische Rechtsstaat jener Typus des Staates, der einer am Ideal der Gerechtigkeit orientierten Ordnung menschlichen Zusammenlebens noch am nächsten kommt. Maßgeblich dafür sind vor allem die folgenden Elemente: eine demokratisch legitimierte Rechtsordnung, der Bestand von Grund- und Freiheitsrechten sowie ein System von wirksamen Rechtsschutzeinrichtungen, vor allem in Form von Gerichten, die die Einhaltung der Rechtsordnung sowohl im Verhältnis zwischen dem Staat und seinen BürgerInnen als auch im Verhältnis der BürgerInnen untereinander gewährleisten.

3. Zur Friedensfunktion des Rechts im demokratischen Rechtsstaat

Im modernen demokratischen Rechtsstaat ist das Recht als Instrument der Friedenssicherung das Ergebnis eines Entwicklungsprozesses „fortschreitende[r] Verrechtlichung im Sinne von Vergerichtlichung“ (Jablonek, Verrechtlichung und Rechtsdynamik, ZÖR 1999, 261 [275]).

Den Dreh- und Angelpunkt bildet dabei das parlamentarisch erlassene – also demokratisch legitimierte – Gesetz, das insbesondere das staatliche Handeln so präzise wie möglich

vorherbestimmen muss. Auf diese Weise wird zunächst dem demokratischen und dem rechtsstaatlichen Prinzip entsprochen (vgl. Art. 1 B-VG: "Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht [sc. alles Recht, das in dieser Republik gilt] geht vom Volk aus."). Gleichzeitig wird damit aber auch der Einsicht Rechnung getragen, dass "je klarer rechtliche Vorschriften sind, desto weniger im Einzelfall darüber gestritten werden kann [und] desto mehr Rechtssicherheit gegeben ist" (Zeleny, Das Recht als Friedensordnung, in Walter/Zeleny [Hrsg.], Reflexionen über das Recht [2009] 67 [68]).

Ein Rechtsstaat, der diese Bezeichnung verdient, muss aber – wie schon erwähnt – auch Einrichtungen vorsehen, die gewährleisten, dass das Gesetz auch tatsächlich befolgt wird.

In einem gewaltenteilenden System, das für den modernen demokratischen Rechtsstaat prägend ist, fällt diese Kontrollfunktion, also die Aufgabe, die Einhaltung der Gesetze auch tatsächlich sicherzustellen, im Wesentlichen der Gerichtsbarkeit zu. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass die richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sowie die spezifische Gerichtsförmigkeit des Verfahrens die beste Gewähr – wenn auch keine absolute Garantie – dafür bieten, dass der Streitfall ausschließlich nach objektiven Gesichtspunkten entschieden wird und Interessen, die rechtlich nicht fundiert sind, außer Betracht bleiben.

Diese grundlegende Einsicht gilt für sämtliche Bereiche der Rechtsordnung:

Für das Zivil- und Strafrecht hat sie mit dem Recht auf ein faires Verfahren gemäß Art. 6 EMRK, das in Österreich auch als verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht geltend gemacht werden kann, eine spezielle Verankerung erfahren.

Aber auch das Verwaltungsrecht hat längst eine durchaus vergleichbare rechtsstaatliche Verdichtung erfahren – man denke bloß an die gar nicht mehr überblickbare Fülle von Verwaltungsvorschriften, die das Verwaltungshandeln präzise vorherbestimmen, oder hinsichtlich des Rechtsschutzes im Bereich des Verwaltungsrechts an die seit 2014 nunmehr zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Als "innerstaatlich höchste Stufe dieses [Verrechtlichungs- bzw.] Vergerichtlichungsprozesses" ist schließlich die Verfassungsgerichtsbarkeit zu nennen (Zeleny, Das Recht als Instrument der Friedenssicherung, 70). Und darauf möchte ich nun im Folgenden – beispielhaft – näher eingehen.

4. Die Friedensfunktion des Rechts am Beispiel der Verfassungsgerichtsbarkeit

Der moderne demokratische Rechtsstaat ist auch Verfassungsstaat! Als solcher beruht er auf dem Grundgedanken des Vorrangs der Verfassung.

Damit ist gemeint, dass jedes staatliche Handeln in der Verfassung seine Grundlage finden muss oder, anders ausgedrückt, mit der Verfassung übereinstimmen muss, ihr nicht widersprechen, sie nicht verletzen darf. Die Verfassung ist dabei also nicht bloß ein politisches Programm, sondern enthält verbindliche Regelungen, die von allen staatlichen Organen – vom Gesetzgeber ebenso wie von Regierung und Verwaltung sowie von den Gerichten – einzuhalten sind. Niemand ist davon ausgenommen, niemand "steht über der Verfassung"!

Dieser verpflichtende Charakter der Verfassung darf aber nicht bloß auf dem Papier stehen. Er muss auch in der Praxis staatlichen Handelns wirksam werden. Und dazu braucht es Einrichtungen, die die Einhaltung der Verfassung tatsächlich gewährleisten, die also – um ein Beispiel zu nennen – auch sicherstellen, dass sich auch das Parlament, wenn es ein Gesetz erlässt, an die Verfassung hält. In Österreich ist die wichtigste dieser Einrichtungen der Verfassungsgerichtshof. Insofern wird er zu Recht als der "Hüter der Verfassung" bezeichnet.

Österreich weist auf dem Gebiet der Verfassungsgerichtsbarkeit eine bis in die Monarchie, nämlich zum 1869 errichteten Reichsgericht, zurückreichende Tradition auf. Dem Reichsgericht kam im Wesentlichen die Aufgabe zu, "über Beschwerden wegen Verletzung der durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechte" zu entscheiden. Damit war – zum ersten Mal in der Geschichte – der Schutz (eines Teiles) der Verfassung, nämlich der Grundrechte des Einzelnen, einem speziell zu diesem Zweck geschaffenen Gericht anvertraut.

Die republikanische Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 setzte diesen Weg mit der Schaffung des Verfassungsgerichtshofes fort, dem vor allem auch die Aufgabe übertragen wurde, Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen. Diese Zuständigkeit gilt geradezu als die "Kernaufgabe" jeder Verfassungsgerichtsbarkeit.

Die im Wesentlichen von Hans Kelsen, auf den die Bestimmungen über den Verfassungsgerichtshof in unserer Bundesverfassung vor allem zurückgehen, entwickelte Idee der Verfassungsgerichtsbarkeit, also der Kontrolle der Einhaltung der Verfassung durch ein eigenes, darauf spezialisiertes Gericht, beruht auf folgender Überlegung:

Verfassungsrechtliche Streitigkeiten, also Streitigkeiten über die Auslegung und die Anwendung der Verfassung, sind nicht nur politische, sondern auch rechtliche Konflikte. Und als solche können

sie durch ein Gericht – also mit Mitteln des Rechts – und nicht ausschließlich politisch entschieden werden.

Mit der Aufgabe, die Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns zu gewährleisten und im Besonderen auch die Grundrechte des Einzelnen und gesellschaftlicher sowie politischer Minderheiten gegenüber dem Staat und seinem Machtapparat zu schützen, leistet die Verfassungsgerichtsbarkeit – über ihre rechtsstaatliche Bedeutung hinaus – auch einen wichtigen Beitrag zur politischen Stabilität und zum gesellschaftlichen Frieden eines Landes.

An dieser Stelle gilt es, auf Folgendes hinzuweisen: Zur Zeit seiner Entstehung, in den 1920er Jahren, fand das österreichische Modell einer Verfassungsgerichtsbarkeit, wenn man von der damaligen Tschechoslowakei und von Liechtenstein einmal absieht, anderswo kaum Beachtung. Zum Teil, vor allem im Deutschen Reich der Weimarer Republik, stieß es sogar auf vehemente Ablehnung!

Jahrzehnte später aber, nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und nach leidvollen Erfahrungen mit Diktatur und staatlichem Unrecht, hat dieses österreichische Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit eine ganz bemerkenswerte internationale Vorbildwirkung entwickelt. Den Anfang machten Italien und – bezeichnender Weise – dann auch Deutschland, wo 1947 bzw. 1949 nach diesem Muster Verfassungsgerichte geschaffen wurden. Andere Staaten folgten, so

Frankreich (1958), die Türkei (1962), Jugoslawien (1963) sowie Spanien (1980) und Portugal (1983).

Einen wahren Siegeszug trat die Idee der Verfassungsgerichtsbarkeit schließlich Ende der 1980er Jahre mit der politischen Wende in Mittel- und Osteuropa an. In fast allen Staaten, die von dieser politischen Entwicklung betroffen waren, wurden nach dem Vorbild des in Österreich entwickelten Modells Verfassungsgerichte eingerichtet. Ebenso – über Europa hinaus – in einer Reihe von Staaten Lateinamerikas, Asiens und Afrikas.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit kann also mit Fug und Recht als eine österreichische Kulturleistung mit Weltgeltung bezeichnet werden. Das man sich dieses Umstandes hier zu Lande zu wenig bewusst ist, ändert daran nichts!

Und es ist auch gewiss kein Zufall, dass in vielen dieser Staaten die Einrichtung des Verfassungsgerichts gerade in einer Phase des Übergangs von einem diktatorischen oder autoritären Regime zu einer rechtsstaatlichen Demokratie erfolgte – dies ganz offensichtlich in der Absicht, damit den Weg zu Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu ebnen, und in der Hoffnung, diese Errungenschaften auch für die Zukunft zu sichern.

So gesehen erweist sich die Verfassungsgerichtsbarkeit – wie das Hans Kelsen in seinen Schriften (Wesen und Entwicklung der

Staatsgerichtsbarkeit, VVDStRL 5 [1929] 30 [80 f.]) immer wieder betont – als „Existenzbedingung einer demokratischen Republik“: Sie gewährleistet nämlich, dass grundsätzliche politische Entscheidungen, die die Verfassung (zB die Grundrechte) betreffen, nur unter Mitwirkung der Minderheit getroffen werden können. Dadurch leistet sie die Funktion eines wirksamen Schutzes der Minderheit gegen Übergriffe der Mehrheit, „deren Herrschaft nur dadurch erträglich wird, daß sie rechtmäßig ausgeübt wird“. Demokratie bedeutet eben nicht schrankenlose Herrschaft (Diktatur) der Mehrheit, sondern ständigen Kompromiss zwischen den im Parlament vertretenen politischen Gruppen. Die Verfassungsgerichtsbarkeit steht daher nicht etwa im Widerspruch zur Demokratie, sondern ist – ganz im Gegenteil – sogar ein besonders geeignetes Mittel, diese Idee zu verwirklichen.

All das sollte eigentlich längst unbestritten sein – im westlichen Teil des Kontinents spätestens seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und im östlichen spätestens nach der politischen Wende (Ende der 1980er Jahre). Umso bedrückender und besorgniserregender ist es daher, dass sich neuerdings in manchen Staaten Europas Strömungen die Bahn brechen, die diesen Zusammenhang und damit letztlich die Verfassungsgerichtsbarkeit als solche in Frage stellen. Dem ist entgegenzuhalten: Wer sich gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit stellt, setzt nicht nur den Rechtsstaat, sondern letztlich auch die Demokratie aufs Spiel!

5. Voraussetzungen und Grenzen der Friedensfunktion des Rechts

Im Anschluss an diese Ausführungen über die Friedensfunktion des Rechts am Beispiel des Verfassungsrechts und der Verfassungsgerichtsbarkeit, möchte ich noch auf Folgendes zu sprechen kommen:

Es wäre eine Illusion zu glauben, dass eine entwickelte Rechtsordnung mit einem effektiven, auf Gerichte gestützten Rechtsschutzsystem für sich alleine schon genügt, um die friedensstiftenden Funktion des Rechts zu gewährleisten. Gerade die Geschichte Österreichs in der Ersten Republik macht vielmehr deutlich, wie zerbrechlich Rechtsstaat und Demokratie in Zeiten der Krise sein können.

In Abwandlung eines berühmt gewordenen Diktums des deutschen Staatsrechtslehrers und Bundesverfassungsrichters, Ernst-Wolfgang Böckenförde, könnte man sagen: Der demokratische Rechtsstaat „lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.“

Was ist damit gemeint?

Selbst in einem gefestigten Rechtsstaat stellt sich (Rechts-)Frieden nicht schon „automatisch“ dann ein, wenn bloß ein Gesetz vom Parlament beschlossen wird oder ein gerichtliches Urteil ergeht.

Verrechtlichung und Vergerichtlichung sind eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für die Herstellung des (Rechts-)Friedens. Entscheidend für die Wirksamkeit des Rechts als Friedensordnung ist letztlich die – freiwillige – Akzeptanz des Rechts durch die Betroffenen. Nur dann, wenn die staatlichen Vorschriften und die darauf gestützten gerichtlichen Entscheidungen – zumindest im Großen und Ganzen – anerkannt und befolgt werden, kann das Recht seine elementare Funktion als Friedensordnung erfüllen.

Für die Akzeptanz des Rechts, also die persönliche Bereitschaft, von den staatlichen Organen erlassene Regelungen auch dann zu befolgen, wenn sie im Einzelfall als dem eigenen Interesse zuwiderlaufend oder sonst als verfehlt, sinnlos oder unzweckmäßig empfunden werden, sind vor allem folgende Faktoren maßgebend: der Inhalt der Norm, die Autorität des normsetzenden Organs, schließlich das Verfahren, in dem die Norm geschaffen worden ist (Kirchhof, FS Holzinger 460 f).

Das gilt für alle Formen des staatlichen Rechts, für allgemein verbindliche Normen, wie Gesetze oder Verordnungen, ebenso wie für individuelle Normen, insbesondere für die Entscheidungen der Gerichte.

Akzeptanz setzt vor allem ein möglichst hohes Maß an Öffentlichkeit und Transparenz – zwei Grundbedingungen des demokratischen

Rechtsstaats! (zB Mantl, Öffentlichkeitspflicht im demokratischen Verfassungsstaat, in Österreichische Juristenkommission (Hrsg.), Recht und Öffentlichkeit [2004] 35) – voraus. Die einzelnen Staatsfunktionen werden diesem Transparenzgebot, ihrer Eigenart entsprechend, auf verschiedene Weise gerecht:

In der Gesetzgebung wird die gebotene Legitimität vor allem durch Entstehung und Urheber gewährleistet. Gesetze werden durch vom Volk gewählte, mit einem befristeten Mandat ausgestattete Abgeordnete beschlossen, wobei jeder Gesetzesantrag – samt Erläuterungen – veröffentlicht und im Parlament öffentlich verhandelt wird.

Der Gerichtsbarkeit stehen hingegen andere Mittel zur Verfügung, um die Akzeptanz ihrer Entscheidungen zu gewährleisten. Im Mittelpunkt steht dabei der Grundsatz der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des entscheidenden Gerichts sowie der Entscheidung nach Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung, bei der alle Parteien zu Wort kommen. Die Wahrung des Parteiengehörs gilt überhaupt als „kardinale Voraussetzung eines gesetzmäßigen Verfahrens“ und als „eine der wichtigsten Sicherungen des rechtsstaatlichen Prinzips“ (VfSlg. 1804/1949). Gleiches gilt für den Grundsatz, dass die gerichtliche Entscheidung auf eine sorgfältige, alle vorgebrachten Argumente angemessen berücksichtigende Begründung zu stützen ist. Auch diese

Begründungspflicht bildet ein wesentliches Element eines geordneten rechtsstaatlichen Verfahrens.

6. Zur Akzeptanz der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes

Der Verfassungsgerichtshof ist im Hinblick auf die ihm von der Verfassung übertragenen spezifischen Aufgaben gewissermaßen ein Grenzorgan zwischen Recht und Politik! Seine exponierte Position, sei es im latenten Spannungsverhältnis zur Regierung sowie zum parlamentarischen Gesetzgeber bzw. den dahinterstehenden, die Parlamentsmehrheit bildenden Parteien, vor allem im Rahmen der Normenkontrolle, sei es als Wahrer der Grundrechte des Einzelnen sowie gesellschaftlicher Minderheiten gegenüber dem staatlichen Machtapparat oder als neutrale Instanz im bundesstaatlichen Kontext bedeutet im Hinblick auf die Akzeptanz seiner Entscheidungen seitens der Verfahrensparteien wie der Öffentlichkeit eine ganz besondere Herausforderung.

Dabei kommt der (partei)politischen Unabhängigkeit der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes ganz besondere Bedeutung zu!

Der verfassungsgesetzlich vorgesehene Bestellungsmodus für die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes räumt obersten Staatsorganen, nämlich dem Bundespräsidenten, dem die Ernennung obliegt, sowie der Bundesregierung, dem Nationalrat sowie dem Bundesrat, denen das Vorschlagsrecht zukommt, maßgeblichen

Einfluss auf die Bestellung der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes ein. Daran wird mitunter im Hinblick auf die parteipolitischen Implikationen, die sich daraus ergeben, die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Verfassungsgerichtshofes in Zweifel gezogen. Dem ist jedoch Folgendes entgegenzuhalten:

Mit ihrer Ernennung erlangen die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes alle Garantien richterlicher Unabhängigkeit. Sie sind bis zum Ablauf jenes Jahres, in dem sie das 70. Lebensjahr vollenden, unabsetzbar. Eine vorzeitige Amtsenthebung könnte nur durch den Verfassungsgerichtshof selbst – aus ganz bestimmten, im Verfassungsgerichtshofgesetz geregelten Gründen – oder als Folge einer strafgerichtlichen Verurteilung erfolgen. Gerade diese Regelungen sichern die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Amtsführung der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes in ganz besonderem Maße, mehr übrigens als die in den meisten anderen Staaten übliche Bestellung auf eine bestimmte Funktionsperiode, zum Teil mit Wiederbestellungsmöglichkeit. Im Verein mit den strengen Unvereinbarkeitsbestimmungen für die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes gewährleistet gerade die Bestellung bis zum Erreichen der Altersgrenze die Unabhängigkeit der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes in besonders effektiver Weise. Dazu kommt – und das halte ich für besonders wichtig –, dass die Beratung und die Abstimmung im Verfassungsgerichtshof geheim sind und

bleiben und daher insbesondere auch nicht veröffentlicht wird, wie die einzelnen Mitglieder in einer bestimmten Frage abgestimmt haben. Die Möglichkeit der Abgabe einer "dissenting opinion" ist also ausgeschlossen.

Unter dem Schlagwort "Transparenz" wird von Zeit zu Zeit die Veröffentlichung der Auffassung einzelner Mitglieder (Sondervoten) bei Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes diskutiert oder auch gefordert. Dabei fällt auf, dass das stets dann der Fall ist, wenn eine ganz bestimmte Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes den Interessen mächtiger gesellschaftlicher Gruppierungen, im Besonderen einzelner politischen Parteien, zuwiderläuft.

Dem von solchen Maßnahmen erhofften Gewinn an "Transparenz" stehen allerdings Nachteile gegenüber, die das gewünschte Mehr an Offenheit deutlich überwiegen:

Zunächst würde eine Offenlegung der Meinungs- und Willensbildung im Verfassungsgerichtshof sowohl die seit Jahrzehnten bewährte Praxis der kollegialen Entscheidungsfindung als auch die Autorität des Gerichtshofes in der öffentlichen Wahrnehmung beeinträchtigen. Der Verfassungsgerichtshof ist eben mehr als die Summe seiner Mitglieder! Seine Aufgabe ist es, über die an ihn herangetragenen Rechtssachen zu entscheiden. Nur auf diese Weise wird er seiner ordnungs- und friedensstiftenden Funktion gerecht. Und dabei ist

allein der – gegebenenfalls mit Mehrheit – gebildete Wille des Kollegiums von Bedeutung und nicht die Meinung der einzelnen Mitglieder! Mit Blick auf manche Kritik, die mitunter von Seiten der Rechtswissenschaft an den Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes geübt wird, sei noch Folgendes hinzugefügt: Verfassungsgerichtsbarkeit heißt – wie schon gesagt – entscheiden. Damit unterscheidet sie sich fundamental von der Rechtswissenschaft, deren Funktion darin besteht, wissenschaftliche Meinungen zu bilden und zu äußern!

Vor allem aber ist zu befürchten, dass eine Veröffentlichung von Sondervoten gerade bei einem Gericht, das vielfach gesellschafts- und damit auch parteipolitisch kontroversielle Fragen zu entscheiden hat, das Verhalten der Mitglieder und damit deren Unabhängigkeit, verstanden als "innere Freiheit", nachteilig beeinflussen könnte.

Es liegt vielmehr geradezu im Wesen gerichtlicher Entscheidungen, dass deren Transparenz – in rechtsstaatlich einwandfreier Weise – mit den spezifischen Mitteln des Verfahrensrechts hergestellt wird: nämlich durch Erörterung der Sache mit den Parteien in einer öffentlichen mündlichen Verhandlung, sofern eine solche Verhandlung gegenüber dem schriftlichen Vorbringen eine weitere Klärung der Rechtssache erwarten lässt, vor allem aber durch eine sorgfältige, alle vorgebrachten Argumente angemessen berücksichtigende Begründung der schriftlich ergehenden

Entscheidung. Die ausführlichen schriftlichen Begründungen des Verfassungsgerichtshofes, in denen jedes entscheidungsrelevante, von den Parteien vorgetragene Argument beurteilt wird, brauchen insbesondere keinen Vergleich mit der Transparenz der Entscheidungen anderer oberster Staatsorgane zu scheuen.

In diesem Zusammenhang ist zudem Folgendes hervorzuheben: Jedenfalls alle einigermaßen wichtigen Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes werden von dem – einschließlich des Präsidenten und der Vizepräsidentin – aus 14 Mitgliedern bestehenden Plenum des Verfassungsgerichtshofes als einheitlichem Spruchkörper getroffen. Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes rekrutieren sich aus den vier wichtigsten juristischen Berufsgruppen, nämlich rechtskundige Verwaltungsbeamte, Universitätsprofessoren für ein rechtswissenschaftliches Fach an einer österreichischen Universität, Rechtsanwälte und Richter der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der ordentlichen Gerichtsbarkeit bzw. Staatsanwälte. Sämtliche Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes verfügen schon bei ihrer Ernennung regelmäßig über eine jahrzehntelange juristische Berufserfahrung und sie sind sich sämtlich des hohen Maßes der Verantwortung bewusst, das die Mitgliedschaft im Verfassungsgerichtshof mit sich bringt, einer Verantwortung, die ein ganz spezifisches Ethos voraussetzt, das von dem Bemühen um höchste juristische Qualität der Entscheidungen, von leidenschaftlichem Engagement für die

Durchsetzung der Verfassung, von absoluter Distanz zu parteipolitischen, gesellschaftlichen oder persönlichen Interessen sowie der kompromisslosen Bereitschaft, vorurteilsfrei zu entscheiden, getragen ist.

Auch dem Postulat der Entscheidung in angemessener Frist trägt der Verfassungsgerichtshof Rechnung. Eine durchschnittliche Verfahrensdauer von derzeit rund fünf Monaten hält jedem nationalen und internationalen Vergleich stand.

Schließlich möchte ich aber auch noch auf Folgendes hinweisen: Ein Gericht, und vor allem ein Höchstgericht wie der Verfassungsgerichtshof, kann und darf sich nicht damit begnügen, ausschließlich durch seine Entscheidungen zu wirken und diese gleichsam für sich sprechen zu lassen. Als Präsident des Verfassungsgerichtshofes ist es vielmehr meine feste Überzeugung, dass der Verfassungsgerichtshof seiner Funktion als Hüter der Verfassung und als wichtigster Wahrer der Grundrechte des Einzelnen im modernen demokratischen Rechtsstaat nur dann vollständig gerecht werden kann, wenn er auf die grundsätzliche Akzeptanz der Menschen, die in diesem Land leben, zählen kann. Und das wird nur dann der Fall sein, wenn es dem Verfassungsgerichtshof – über die selbstverständliche Verpflichtung hinaus, die an ihn herangetragenen Rechtssachen in höchster juristischer Qualität und so rasch wie möglich zu entscheiden – gelingt, der Bevölkerung

Funktion und die Wirkungsweise des Verfassungsgerichtshofes und seine spezifische Rolle in Staat und Gesellschaft so weit wie möglich nahezubringen. Dazu gehört – in unserer heutigen Zeit – vor allem auch eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit, die insbesondere auch die Nutzung sozialer Medien einschließt.

Der Umstand, dass bei regelmäßig durchgeführten Umfragen zum Thema, welche staatlichen Institutionen in der Bevölkerung das höchste Vertrauen genießen, der Verfassungsgerichtshof gemeinsam mit ganz wenigen anderen Institutionen regelmäßig im Spitzenfeld liegt, macht mich sicher, dass uns auch diese Aufgabe recht gut gelungen ist!

7. Schlussbemerkungen

Das Recht ist vor allem im Hinblick auf seine gesellschaftliche Ordnungs- und Friedensfunktion eine der bemerkenswertesten Kulturleistungen der Menschheit. Es kann diese Wirkung jedoch nur unter bestimmten gesellschaftlichen Voraussetzungen, die es im Übrigen selbst nicht schaffen kann, und nur innerhalb bestimmter Grenzen entfalten. Ungeachtet dieser gebotenen Relativierung hat sich das Recht nach aller historischen Erfahrung zur Gestaltung einer menschenwürdigen Gesellschaft als unerlässlich erwiesen. Dass es – um nochmals auf die eingangs erwähnte skeptische Formulierung im Programmheft für diese Rechtsgespräche zurückzukommen –

mitunter der Durchsetzung handfester Interessen dient, ändert daran nichts, wenn und soweit diese in einem demokratisch erzeugten Gesetz, also objektiv, ihre Grundlage finden. Die Kritik, dass das Konflikte nur scheinbar auf eine neutrale Grundlage hebe, trifft – von unvermeidbaren menschlichen Fehlleistungen abgesehen – meines Erachtens gegenüber der Gerichtsbarkeit im demokratischen Rechtsstaat von vornherein nicht zu.

Die Gesellschaft insgesamt, also jede Einzelne/jeder Einzelne von uns ist gefordert, die Voraussetzungen für das Funktionieren des Rechts, im Besonderen auch der Gerichtsbarkeit, im Sinne der Ordnungs- und Friedensfunktion sicherzustellen. Sachliche Kritik an gerichtlichen Entscheidungen tut dem keinen Abbruch, interessensgeleitete, polemische Gerichts- und Urteilsschelte, von welcher Seite auch immer, aber sehr wohl!

Dabei müssen wir uns stets des Umstandes bewusst sein – die aktuelle Entwicklung in einzelnen europäischen Staaten macht das schmerzlich bewusst –, dass auch unser demokratischer Rechtsstaat weder irreversibel noch selbstverständlich ist, sondern täglich aufs Neue errungen und damit gesichert werden muss.