

## Rechtsstaatlichkeit als zentrales Element der Guten Regierungsführung

*RA Dr. iur. Stefan Hülshörster, Bonn*

Gute oder auch verantwortungsvolle<sup>1</sup> Regierungsführung umfasst in seinem umfassenden Verständnis nicht nur die Führung der Regierungsgeschäfte an sich, sondern richtet den Blick insbesondere auch auf Transparenz, Rechenschaftspflicht und soziale Gerechtigkeit sowie den Schutz des Einzelnen. Die Rechtsstaatlichkeit mit ihren vielen inhaltlichen Ausprägungen<sup>2</sup> ist mithin integraler Bestandteil, eine *conditio sine qua non* der verantwortungsvollen Regierungsführung<sup>3</sup>, sie ist Voraussetzung für ein friedliches Zusammenleben in Freiheit sowie wirtschaftliche und nachhaltige Entwicklung.



Nahezu alle Aspekte der komplexen internationalen rechtlichen Zusammenarbeit mit dem Fokus der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit tangieren den Begriff der „Good Governance“, sie sind verschränkt und miteinander verwoben. Isoliert betrachtet kann ein neues oder reformiertes Gesetz zwar gut sein<sup>4</sup>. Es kann zugleich aber auch ein zahnlöser Tiger sein, wird es nicht im rechtsstaatlichen Sinne angewendet. Das beste Gesetz ist nur dann gut, wenn die Rechtsanwendung<sup>5</sup> geprägt ist von einem an Demokratie und Rechtsstaat orientierten Rechtsbewusstsein. Die Reform von Gesetzgebung und die Förderung einer effizienten Justiz und Rechtsanwendungspraxis kann nur im Zusammenhang gesehen werden. Alles zusammen ist der beste Schutz des Bürgers vor staatlicher Willkür, vor einer an Macht, Machterhalt und wirtschaftlichen Interessen Einzelner ausgerichteten Staatsführung, und vor dem Grundübel vieler der noch in Transformation befindlichen Staaten, der Korruption. Rechtsstaatlichkeit als Kernelement Guter Regierungsführung trägt damit ganz wesentlich zu einem Mehr an innerstaatlicher, an regionaler und überregionaler Stabilität bei<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Siehe bei Rudolf Dolzer, Good Governance: Neues transnationales Leitbild der Staatlichkeit? In: ZaöRV 64 (2004) 535 ff. (535).

<sup>2</sup> Im formellen und im materiellen Sinne.

<sup>3</sup> Gunnar Folke Schuppert spricht von Rechtsstaatlichkeit als Governance-Ressource, siehe in: Ressource Rechtsstaatlichkeit, Internationale Politik 09/2005, S. 24 ff. (24), unter: <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/article/getFullPDF/11708>.

<sup>4</sup> Dass Gesetze selbst bereits rechtsstaatlichen Anforderungen wie z.B. dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen müssen, wird hier als selbstverständlich vorausgesetzt, auch wenn es in vielen Transformationsstaaten diesbezüglich Defizite gibt.

<sup>5</sup> Vgl. Schuppert, a.a.O. (Fn. 4), S. 32.

<sup>6</sup> Vgl. Matthias Kötter, Die Förderung von Rechtsstaatlichkeit: Nachhaltige Krisenprävention im deutschen Interesse, s. unter: <http://www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/stabilisierung/article/die-foerderung-von-rechtsstaatlichkeit-nachhaltige-krisenpraevention-im-deutschen-interesse/>.

In zahlreichen Regelungen und in den Artikeln 20 und 28 Abs. 1 des deutschen Grundgesetzes (GG) ist das Grundprinzip der Rechtsstaatlichkeit als elementarer Verfassungsgrundsatz niedergelegt. Ein Grundsatz, der wegen seiner Bedeutung auch im Wege einer Verfassungsänderung nicht beseitigt werden kann<sup>7</sup>. Eine ausführliche Darlegung aller Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen, weshalb hier nur auf einige wenige eingegangen werden soll.

Die Gewährleistung von Grundrechten und ihre Durchsetzbarkeit: fast alle Transformationsstaaten haben zwischenzeitlich ein Verfassungsgericht eingerichtet. Ein der deutschen Verfassungsbeschwerde vergleichbares effektives Instrument, mit dem die Menschen ihre subjektiven Grundrechte nach Durchschreiten des Rechtswegs auch durchsetzen können, gibt es allerdings kaum<sup>8</sup>. Angesichts ausgedehnter Grundrechtskataloge in den Verfassungen vieler Transformationsstaaten muss man sich hier ohnehin zunächst Gedanken über den subjektiven Gehalt dieser Grundrechte machen. Kann ein Staat nicht halten, was die Verfassung verspricht, so stellt sich u.a. auch die Frage der Glaubwürdigkeit einer Verfassung. Eine echte - innere und äußere - Unabhängigkeit der Verfassungsrichter ist zudem eine zwingende Voraussetzung, um einen wirklichen Grundrechtsschutz zu erreichen.

Der Grundsatz der Gewaltenteilung in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG<sup>9</sup> dient dem Ziel der Mäßigung der Staatsherrschaft durch ein austariertes System der checks and balances, der gegenseitigen Kontrolle der Gewalten. Dieses auch in fast allen Verfassungen der Transformationsstaaten enthaltene Prinzip wird verletzt, wenn alle drei Gewalten maßgeblich entweder durch gesetzgeberische Winkelzüge oder durch faktische Einwirkungen durch einzelne Personen oder Personengruppen innerhalb oder außerhalb der „staatlichen Machtorgane“ beeinflusst werden. Diese Einflüsse können dazu führen, dass Grundsätze wie die Bindung an Grundrechte, wie die verfassungsrechtlich ebenfalls in allen Verfassungen postulierte Unabhängigkeit der Justiz, wie die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung umgangen und ausgehebelt werden. Erste Anzeichen hierfür finden sich oftmals in einer zunehmenden „Dekretpolitik“ der Staatsoberhäupter bzw. der Regierungen sowie in einer zunehmenden Verflechtung von Einzelinteressen und Ämtern in Parlament, Exekutive und Justiz. Man kann dann von einer Tendenz zur „Gleichschaltung“ der Gewalten sprechen, in der eine gegenseitige Kontrolle nicht mehr funktioniert und der Rechtsstaat zum Erliegen kommt.

Zum Schutz des Bürgers vor staatlicher Willkür gehört insb. auch die Garantie eines effektiven Rechtsschutzes gegen Akte der öffentlichen Gewalt<sup>10</sup>. Ein verlässliches Instrument hierfür ist eine eigenständige, spezialisierte Verwaltungsgerichtsbarkeit mit ihren besonderen Verfahrensgrundsätzen, die zwischenzeitlich in einigen Transformationsstaaten auch eingeführt worden ist. Gerade hier spielt, ähnlich wie bei den Verfassungsgerichten, die Unabhängigkeit der Richter eine ganz entscheidende Rolle, da der Bürger sich mithilfe der Justiz gegen einen oft übermächtigen Staat zur Wehr setzen kann. Unabhängig handelnde Verwaltungsgerichte haben mit ihren verschiedenen Instrumentarien zudem mittel- und langfristige eine erzieherische Wirkung auf die Exekutive. Um eine effektive richterliche Kontrolle von Verwaltungshandeln zu ermöglichen, sollte – neben den entsprechenden prozessrechtlichen Vorschriften<sup>11</sup> – jeweils auch ein Gesetz mit Vorgaben für das Handeln der Behörden verabschiedet werden<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Art. 79 Abs. 3 GG, sogenannte Ewigkeitsgarantie, die auch auf den während der im dritten Reich gemachten Unrechtsverfahren beruht.

<sup>8</sup> Die Ukraine hat am 02. Juni 2016 durch Verfassungsänderung eine Art Verfassungsbeschwerde eingeführt, allerdings zunächst nur im Sinne einer Rechtssatzbeschwerde, vgl. Art 151 Abs. 1 der Verfassung der Ukraine.

<sup>9</sup> Im funktional verstandenen Sinne gibt es im deutschen Recht verfassungsrechtlich zulässige Durchbrechungen des Grundsatzes der Gewaltenteilung, auf die hier aber nicht näher eingegangen werden soll.

<sup>10</sup> Siehe Art 19 Abs. 4 GG.

<sup>11</sup> Vgl. in Deutschland: Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). In der Ukraine wurde vor einigen Jahren bereits ein Verwaltungsprozessgesetz (ähnlich der VwGO) verabschiedet und eine Verwaltungsgerichtsbarkeit eingerichtet.

<sup>12</sup> Vgl. in Deutschland: Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) – ein solches wurde beispielsweise in der Ukraine bisher nicht verabschiedet. In der Republik Moldau ist ein VwVfG Bestandteil des genannten Verwaltungskodex.

Mindestens genauso wichtig aber ist die Bindung aller staatlichen Gewalt an die Grundrechte, die Bindung der Legislative an die Verfassung<sup>13</sup> und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Recht und Gesetz. Damit wird staatliche Macht auf der Grundlage des Rechts organisiert und ausgeübt. Dies bedeutet, dass jeder Richter und jeder Staatsbedienstete sich bei Verrichtung seiner Amtsgeschäfte von Recht und Gesetz hat leiten zu lassen und nicht von anderen, äußeren Einflüssen. Die vollziehende Gewalt darf nur auf gesetzlicher Grundlage tätig werden (Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes); die Ausübung behördlichen Ermessens oder das Vorhandensein von Beurteilungsspielräumen sind hierdurch nicht ausgeschlossen, allerdings müssen die Gesetze Kriterien hierfür festlegen und die Behörden transparent darlegen, dass sie sich im Rahmen ihrer Spielräume bewegen. Die vollziehende Gewalt hat sich zudem an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot) zu halten.

Auch die Rechtssicherheit ist ein Element von Rechtsstaatlichkeit. Hierzu gehört die Klarheit über den Bestand von Normen<sup>14</sup> und hinsichtlich ihres Inhalts (Bestimmtheitsgrundsatz). Diese Rechtssicherheit gewährt Vertrauensschutz. Aus diesem Grunde ist auch eine Rückwirkung von Gesetzen<sup>15</sup> oder auch von Verwaltungsakten nur in sehr eingeschränktem Maße möglich.

Zusammenfassend: Das Verständnis von Good Governance beruht auf den Menschenrechten und ihrem effektiven Schutz. Ein Staat hat die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten – sog. Pflichtentrias. Bestandteil dieses Verständnisses sind mithin unter anderem ein verlässliches Rechtssystem, eine effektive und unabhängige Justiz, eine Bindung staatlicher Gewalt an die Grundrechte, an Recht und Gesetz sowie die Vermeidung und Bekämpfung von Korruption, die alle zuvor genannten Prinzipien untergräbt. Ohne Rechtsstaatlichkeit ist eine verantwortungsvolle Regierungsführung schlechterdings nicht möglich.

## RA Dr. iur. Stefan Hülshörster

Der Autor ist Mitglied des Vorstands und Geschäftsführer der Deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V. (IRZ), einer vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz im Jahre 1992 gegründeten Institution, die im Auftrage der Bundesregierung annähernd 30 Partnerstaaten bei deren Rechts- und Justizreformen und bei der Schaffung, Ausgestaltung und Stärkung ihrer rechtsstaatlichen Strukturen beratend unterstützt. Siehe [www.irz.de](http://www.irz.de). Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

© Europäische Akademie Berlin, 2018  
Der Artikel gibt die Auffassung des Autors wieder.

## Contact

Europäische Akademie Berlin  
Bismarckallee 46/48  
14193 Berlin, Germany  
+49 30 895951 0  
[eab@eab-berlin.eu](mailto:eab@eab-berlin.eu)  
<http://www.eab-berlin.eu>

---

<sup>13</sup> Auch die Bindung an die Verfassung gemäß Art. 20 Abs. 3 GG darf wegen der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG auch durch ein verfassungsänderndes Gesetz nicht berührt werden.

<sup>14</sup> Aus diesem Grunde ist die vielfach in Transformationsstaaten anzutreffende Übung, in neuen Gesetzen auf andere, noch nicht erlassene Gesetze zu verweisen, unzulässig.

<sup>15</sup> Insbesondere im Strafrecht: *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, vgl. Art. 103 GG.