

der Landesregierung und bestimmter Ministerien für die dritte Gewalt.

Bei der Regelung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der dritten Gewalt, insbesondere der Rechtsprechung, bieten die deutschen Länderverfassungen in dem meist als „Rechtspflege“ überschriebenen Abschnitt nach Inhalt und Umfang ein recht unterschiedliches Bild, das naturgemäß auch Züge ihrer Entstehungszeit trägt. Die Landesverfassungen sollten eine den heutigen Bedingungen adäquate Grundlage der Gerichtsverfassung regeln. Folgt man der Konzeption des Grundgesetzes, so müßte die Justizhoheit der Länder von der Regelung der Grundrechte der Bürger und deren gerichtlichen Schutz ausgehen. Manche geltenden Länderverfassungen enthalten aber auch staatszielähnliche Aussagen zur Rechtspflege.

Grundregeln für die dritte Gewalt in den Länderverfassungen

Zeitgenössische Verfassungsdiskussionen über Staatszielbestimmungen berühren kaum die dritte Gewalt. Aber schon die Formel von ihrer ausschließlichen Bindung an Verfassung, Gesetz und Recht enthält zweifellos eine rechtspolitische Grundregel, die über den Positivismus hinausweist. Einige Länderverfassungen haben weitgehend bestimmte Grundregeln bzw. Staatsziele für die dritte Gewalt formuliert. So bestimmt die Verfassung von Berlin (West): „Die Rechtspflege ist im Geist dieser Verfassung und des sozialen Verständnisses auszuüben.“ (Art. 62) Die Verfassung von Berlin (Ost) vom 11.7.1990 verbindet den Geist der Verfassung mit dem „der sozialen Gerechtigkeit“ (Art. 62 und Art. 69, hier speziell als Anforderung an die Richter wiederholt). Bremen folgt mit „dem Geist der Menschenrechte und sozialer Gerechtigkeit“ (Art. 134). Das Richteramt ist im Saarland „im Geiste des demokratischen und sozialen Rechtsstaates“ (Art. 109 Abs. 2), nach den früheren mecklenburgischen, sächsischen, sachsen-anhaltinischen und brandenburgischen Länderverfassungen (1947) „im Sinne sozialer Gerechtigkeit“ und nach der damaligen thüringischen Verfassung „unter umfassender Berücksichtigung der sozialen Verhältnisse“ auszuüben.¹³

Die Länderverfassungen können also auf derartige, dem demokratischen und sozialen Rechtsstaat wesenseigene Ziele und Regeln hinweisen und damit Wertorientierungen für die dritte Gewalt verdeutlichen. Es wäre auch als Auseinandersetzung mit der Justizpolitik der Vergangenheit nicht von der Hand zu weisen, wenn die Landesverfassungsgesetzgeber so ihren Freiraum nutzen würden.

Grundrechtliche Regelungen zur dritten Gewalt in den Länderverfassungen

Die Gerichtsbarkeit dient vor allem dem Schutz der Menschen-, Grund- und anderen Bürgerrechte und ist in erster Hinsicht Ländersache. Das bedeutet, daß die Bürger bei den Gerichten der Länder zuerst und umfassend gerichtlichen Rechtsschutz Anden; in aller Regel sind die Eingangsgerichte Gerichte der Länder, und die obersten Gerichtshöfe des Bundes haben die möglichst einheitliche Anwendung des Rechts grundsätzlich als Revisionsinstanzen zu gewährleisten. Da nicht alle Entscheidungen revisibel sind,¹⁴ erhöht sich die Verantwortung der oberen Landesgerichte.

Zahlenmäßig stellen sich diese Beziehungen zwischen Bund und Ländern in der Gerichtsorganisation so dar, daß der Bund nur über wenige Bundesgerichte verfügt,¹⁵ die elf Länder über 892 Gerichte, zu denen noch neun selbständige Verfassungs- (Staats-) gerichtshöfe kommen.¹⁶ Deutlich macht das auch das Verhältnis der Eingänge in den Gerichten der fünf Fachgerichtsbarkeiten zu denen bei den entsprechenden fünf obersten Bundesgerichten.¹⁷

Die Zahlen unterstreichen die Bedeutung des den Bürgern durch die Gerichte der Länder zuteil werdenden gerichtlichen Rechtsschutzes, ohne damit etwa die weitreichende Bedeutung der Entscheidungen der obersten Gerichte des Bundes und ihre praktische Wirkung für die Rechtsprechung der Gerichte der Länder und für das Rechtsleben, darunter auch für die Anwaltspraxis, auch nur im geringsten zu unterschätzen. Im Gegenteil, wir möchten diese Arbeitsteilung zwischen Bundes- und Ländergerichten als für den Rechtsschutz im Grund effektiv werten, auch wenn es kritische Stimmen hinsichtlich des Instanzenweges und seiner Dauer so-

wie Bemühungen zur Konzentration und auch zur Einschränkung gibt.¹⁸

Wenn aber die Gerichte der Länder in einem so breiten Maße - und in der Vielzahl der Fälle abschließend - den gerichtlichen Rechtsschutz der Bürger verwirklichen, so haben die Grandregelungen für die Gerichtsverfassung in den Ländern auch aus dieser Sicht Verfassungsrang. Da wir in der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Grundrechte hinsichtlich des gerichtlichen Rechtsschutzes auch für die Justizhoheit der Länder den tragenden Ausgangspunkt sehen, bedarf es substantieller Regelungen in der Länderverfassung.

Im Interesse der stärkeren Bindung der Bürger an ihre neu entstehenden Länder als rechtsstaatlich verfaßte und geordnete Gemeinschaften mit eigenständiger politischer und demokratischer Machtorganisation sollten die neuen Verfassungen substantielle Regelungen von Grundrechten zum gerichtlichen Rechtsschutz und damit zur Gerichtsverfassung aufnehmen und sich nicht auf einen Verweis auf die Regelung der Grundrechte im Grundgesetz beschränken.¹⁹ Der Zusammenhang zwischen Grundrechten und justitiellem Rechtsschutz sollte bereits im Grundrechtsteil der Verfassung deutlich werden und nicht erst in dem Teil, der sich mit den staatsorganisatorischen Fragen der Rechtspflege befaßt.

Konzeptionell könnten die Länderverfassungen damit auch ein Signal setzen für die Überwindung von Rechtsunsicherheit, von Verdrossenheit und Abstand gegenüber dem Staat, insbesondere des Mißtrauens gegenüber der Justiz. Dies entspräche auch der Überwindung vormundschaftlicher Gewährungen oder obrigkeitlicher Nichtgewährungen, Einschränkungen und Verweigerungen von Rechten, die als negative Erfahrung rechtsstaatlicher Defizite, als Deformierungen und Entartungen durch Rechtsverletzungen auch in justitiellen Formen weiterwirken. In der positiven Grundrechtsgestaltung zum - namentlich gerichtlichen - Rechtsschutz durch die Länderverfassungen sehen wir ein wesentliches Mittel hierfür.

Grundlinien für den gerichtlichen Schutz der Bürgerrechte

Im wesentlichen wird der gerichtliche Schutz der Bürgerrechte charakterisiert durch:

- die unbedingte Bindung der Staatsgewalt, also auch der Rechtsprechung an die Grund- und Menschenrechte, an die Wahrung der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 und 3 GG);
- die Rechtsweggarantie als das Grundrecht jedes Bürgers auf umfassenden gerichtlichen Rechtsschutz, auf den Zugang zu Gericht, um seine - wenn auch nur vermeintlich verletzten oder streitigen - privaten und öffentlichen subjektiven Rechte (einschließlich seiner Freiheitsrechte gegen Verletzungen, aber auch im Falle strafrechtlicher Verantwortlichkeit) zu schützen;
- die grundrechtliche Gestaltung der Rechtsstellung des Bürgers im gerichtlichen Verfahren, d.h. das Grundrecht auf ein gesetzliches und gerechtes Verfahren.

¹³ Art. 44 der Verfassung des Landes Thüringen; Art. 61 der Verfassungen der Länder Mecklenburg und Sachsen sowie der Provinz Sachsen-Anhalt und Art. 38 der Verfassung für die Mark Brandenburg.

¹⁴ Vgl. §§ 545 ff. ZPO/BRD, §§ 333 ff. StPO/BRD, §§ 132 ff. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), §§ 72 ff. Arbeitsgerichtsgesetz (ArbGG), §§ 160 ff. Sozialgerichtsgesetz (SGG), §§ 115 Finanzgerichtsordnung (FGO). Zur VwGO sieht der Gesetzentwurf der Bundesregierung Neuregelungen des Revisionsrechts vor (Bundesratsdrucksache 135/90). Vgl. §§ 160 ff. der ZPO/DDR i. d. F. des Änderungs- und Ergänzungsgesetzes vom 29.6.1990 (GBl. I Nr. 40 S. 547).

¹⁵ Bundesverfassungsgericht; Bundesgerichtshof; Bundesarbeitsgericht; Bundesverwaltungsgericht; Bundessozialgericht; Bundesfinanzhof als oberste Bundesgerichte; Bundespatentgericht, Bundesdisziplinargericht und Truppendienstgerichte.

¹⁶ Schleswig-Holstein hat dem Bundesverfassungsgericht entsprechende Zuständigkeiten übertragen (Art. 37 der Landessatzung, vgl. Art. 99 GG). In Berlin ist die Bildung eines Verfassungsgerichts suspendiert (Art. 72, 87 a der Verfassung).

¹⁷ Vgl. Statistisches Jahrbuch 1989 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1989, S. 321 f.

¹⁸ Vgl. O.R. Kissel, „Die Gerichtsverfassung in der Bundesrepublik Deutschland ...“, a.a.O., S. 275; Art. 19 Abs. 4 GG garantiere den Rechtsschutz durch den Richter, nicht gegen ihn, vgl. H.D. Jarass/B. Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, München 1989, Rn. 26 zu Art. 19.

¹⁹ Art. 2 Abs. 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg enthält einen solchen generellen Verweis und weitere Regelungen grundrechtlichen Charakters. Reine Staatsorganisationsverfassungen ohne Grundrechtsteil sind die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (1952) und die Landessatzung für Schleswig-Holstein (Dezember 1949).