

Globale Rechtsstaatlichkeit Cui bono?

Dr. Henning Melber

Mitte September 2012 wird sich die jährliche Debatte bei der hochrangig besetzten Eröffnung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) auf das Thema Rechtsstaatlichkeit konzentrieren. Vorbereitend dazu verbreitete der UN-Generalsekretär am 16. März 2012 den Bericht *Delivering justice: programme of action to strengthen the rule of law at the national and international levels* (Für Gerechtigkeit sorgen: Ein Aktionsprogramm zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene). Das programmatische Dokument plädiert für die Schaffung weltweiter Rechtsstaatlichkeit als einem notwendigen, ergänzenden Schwerpunkt innerhalb bestehender normativer Bezugsrahmen. Es führt die Diskussion über allgemeine oder gar gemeinsame universelle Werte fort, wie sie sich auch in der gegenwärtigen Debatte über ein weltweites, vergleichendes Verfassungsrecht niederschlägt.

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte verwurzelt, kann Rechtsstaatlichkeit als wesentliches Paradigma von Global Governance gelten. Bemerkenswert ist jedoch, dass in den Millenniumentwicklungszielen (MDGs) alle Bezüge zu den bürgerlichen und politischen Rechten wie auch zur Rechtsstaatlichkeit fehlen. Ihr Schwerpunkt auf der zweiten Generation von sozioökonomischen Menschenrechten und den notwendigen materiellen Voraussetzungen für ein Leben in menschlicher Würde war zweifellos wichtig, läuft aber Gefahr, eine verkürzte Entwicklungsperspektive zu propagieren. Diese dient häufig als Entschuldigung für autokratische Regierungsformen, die demokratische und bürgerliche Rechte zugunsten eines auf das Materielle reduzierten „Fortschritts“ opfern.

Zugleich beinhaltet aber die alleinige Betonung von Rechtsstaatlichkeit die Gefahr, dass die notwendigen Verknüpfungen zu anderen Dimensionen von menschlicher Sicherheit und Entwicklung übersehen werden. Das programmatische Dokument des UN-Generalsekretärs will deshalb das gemeinsame Verständnis von Rechtsstaatlichkeit weiterentwickeln; dieses *Spotlight* prüft den Nutzen und erwägt die möglichen Rückschläge und Fallen in der Debatte.

Rechtsstaatlichkeit als Good Governance

Gerechtigkeit braucht Rechtsstaatlichkeit, die mehr ist als das Recht der Herrschenden. In seiner Dag-Hammarskjöld-Vorlesung 2002 stellte der algerische UN-Diplomat Lakhdar Brahimi das Thema Rechtsstaatlichkeit ins Zentrum seiner Überlegungen. Recht müsse den Menschen dienen. Zur Zeit der Aufklärung entwickelt, umfasse ein solches Konzept in einer globalen Ordnung alle Gesellschaften (vgl. Kasten).

Die Weltgemeinschaft muss deshalb auf der Suche nach mehr Gerechtigkeit Anstrengungen unternehmen, um angemessene Antworten auf jene Ungerechtigkeiten zu finden, die die Grenzen des Erträglichen überschreiten (was immer diese im Fall von Ungerechtigkeiten und Gewalt auch sein mögen). Viel zu lange wurden despotische Regime durch die Prinzipien staatlicher Souveränität und Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten geschützt, während sie unter ihrer Bevölkerung wüteten. Das Westfälische Staatensystem, seit frühesten Tagen von engagierten Anwälten eines verantwortungsbewussten,

humanitär orientierten internationalen Rechts für seine Betonung des Dogmas der nationalen Souveränität kritisiert, bietet heute keinen kategorischen Schutz für Diktaturen mehr.

Rechtsstaatlichkeit als universales Prinzip

Rechtsstaatlichkeit war ursprünglich ein enges, legalistisches Konzept; es bedeutete, dass niemand bestraft werden darf, außer für eine eindeutige Rechtsverletzung, die von der ordentlichen Gerichtsbarkeit des Landes festgestellt worden ist. Im Laufe der Zeit erhielt das Konzept eine viel breitere Bedeutung, es verlangte nun das Bestehen gerechter Gesetze und die Achtung der Menschenrechte. (...)

Heute sind Menschenrechte und das Humanitäre Völkerrecht wichtige Teile des Völkerrechts, in der Überzeugung, dass die menschliche Dimension einbezogen werden muss, dass die Menschen von Bedeutung sind, dass sie als menschliche Wesen Rechte haben und sie rechtlichen Schutz brauchen. Dieser Wandel bedeutet die Anerkennung, dass Gesetze gerecht sein sollten und die Rechtsstaatlichkeit eine starke menschenrechtliche Komponente haben sollte. (...) Die Frage der Menschenrechte hat überall auf der Welt Menschen mobilisiert, im Hinblick auf ihre eigenen Rechte wachsam zu sein, ihre Stimme zu erheben und sich um die Rechte von Menschen in anderen Ländern zu sorgen.

Lakhdar Brahimi, The Rule of Law at Home and Abroad. The 2002 Dag Hammarskjöld Lecture (Dag Hammarskjöld Foundation) Uppsala 2002, S. 10 und 14.

Die UN fördern seit dem Bericht ihres damaligen Generalsekretärs Kofi Annan vom 23. August 2004 zu Rechtsstaatlichkeit und Transitional Justice (Übergangsgerechtigkeit) in Konflikt- und Postkonflikt-Gesellschaften (S/2004/616) systematisch entsprechende Initiativen. Annan definierte bereits damals die Kernpunkte von Rechtsstaatlichkeit, die sein Nachfolger Ban Ki-moon im diesjährigen Bericht erneut betont.

Die Einhaltung internationaler Mindeststandards gilt als verpflichtend, sowohl in Bezug auf „substantielle Gerechtigkeit“ (d.h. die Ziele und das Ergebnis von Gerechtigkeit) als auch auf „prozedurale Gerechtigkeit“ (d.h. die Prozesse, durch die Ziele und Ergebnisse erreicht werden). Das normative Fundament bilden neben der UN-Charta auch die völkerrechtlichen Bestimmungen zu den Menschenrechten sowie zum Straf-, Flüchtlings- und humanitären Recht. Seit 2004 entwickelte sich dieses Konzept zu einem Leitprinzip, auf das der UN-Sicherheitsrat in seinen Resolutionen als eine Art politischer Imperativ häufig Bezug genommen hat. Wie ein im Juni 2012 veröffentlichter Forschungsbericht der Folke Bernadotte

Akademie in Stockholm zu *UN Peace Operations and Rule of Law Assistance in Africa 1989-2010* dokumentiert, umfassten 30 von den insgesamt 36 UN-Friedenseinsätzen bis 2007 konkrete Maßnahmen zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit. Dies unterstreicht die faktische Bedeutung, die diese inzwischen bei der Konfliktbewältigung angenommen hat.

Die gegenwärtige Debatte über die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit findet nicht isoliert statt. Es ist kein Zufall, dass in Zeiten der politischen Umwälzungen nicht nur in Nordafrika und der arabischen Welt und angesichts der Schwierigkeiten, eine gemeinsame Position zu den Herausforderungen dieser Übergangsphasen zu finden, Rechtsstaatlichkeit auf Initiative des UN-Generalsekretärs das Thema für die Eröffnung der UN-Generalversammlung Mitte September 2012 sein wird.

Die Herausforderungen einer Debatte über Rechtsstaatlichkeit

Der Bericht des UN-Generalsekretärs vom 16. März 2012 stellt zusammenfassend fest: „Die Achtung von Rechtsstaatlichkeit auf internationaler und nationaler Ebene ist zentral, um die Berechenbarkeit und Legitimität von internationalen Beziehungen zu gewährleisten und gerechte Verhältnisse im täglichen Leben aller Menschen auf der Welt zu sichern.“ Das Dokument definiert Rechtsstaatlichkeit als „ein Prinzip des Regierens, nach dem alle Personen, Institutionen und Körperschaften, seien sie öffentlich oder privat, einschließlich des Staates, gegenüber Gesetzen rechenschaftspflichtig sind, die öffentlich verkündet und gleichberechtigt durchgesetzt werden, über die unabhängig geurteilt wird und die mit internationalen Menschenrechtsstandards und -normen übereinstimmen“ (Abschnitt I.2). Dies bedeutet, dass Gesetze einen normativen Rahmen und Bezugspunkt haben, der auf international vereinbarten und ratifizierten Werten gründet, die die menschliche Würde und den Schutz vor Rechtsmissbrauch betreffen. Nicht jedes von Parlamenten verabschiedete Gesetz ist deshalb legitim. Es muss mit international verankerten Normen übereinstimmen. Das internationale Regelwerk der Menschenrechte ist somit das höchste Leitprinzip, an dem Rechtsstaatlichkeit gemessen wird. Der Bericht betont außerdem, dass Rechtsstaatlichkeit das Herz des Gesellschaftsvertrages zwischen einem Staat und den Menschen in seinem Einflussbereich sein sollte, damit Gerechtigkeit alle Ebenen der Gesellschaft durchdringt. Rechtsstaatlichkeit muss die ganze Spanne der Menschenrechte schützen. Anders ausgedrückt: Rechtsstaatlichkeit kann nicht als Recht der Herrschenden missverstanden werden.

Auf globaler Ebene übersetzt sich Rechtsstaatlichkeit in die „Fähigkeit der Mitgliedstaaten auf internationale Entscheidungsinstanzen zurückgreifen zu können, um ihre Streitigkeiten friedlich beizulegen, ohne Androhung oder Anwendung von Gewalt“

(Abschnitt II.A.ii). Ihre Glaubwürdigkeit hängt von der Einhaltung solcher Standards durch alle staatlichen Akteure ab. In der Praxis wird internationales Recht jedoch selektiv angewendet. Somit stellt sich die kritische Frage, wer die Definitionsmacht besitzt, wenn es um die Anwendung oder Nicht-Anwendung solchen Rechts geht.

Das Dokument des UN-Generalsekretärs stellt auch die notwendige Verbindung zwischen Rechtsstaatlichkeit und nachhaltiger menschlicher wie wirtschaftlicher Entwicklung her. Es tritt für eine ganzheitliche Agenda menschlicher Entwicklung ein, die Wachstum mit sozialer Sicherheit und Umweltschutz versöhnt – ganz im Sinne der Debatten zu Rio+20 sowie um die Weiterentwicklung der MDGs. Der Text betont jedoch, dass Rechtsstaatlichkeit eine wichtige Rolle spielen muss, um gleichwertigen Schutz und Chancengleichheit zu erreichen (Abschnitt B.iii). Diese ergänzende Perspektive ist wichtig: Rechtsstaatlichkeit erinnert uns auch an die Notwendigkeit, künftig Wege zu finden, Gesellschaften auf nachhaltiger Basis zu gründen, ohne die bürgerlichen Rechte bei der Verfolgung sozioökonomischer und kultureller Rechte aus den Augen zu verlieren. Doch die Frage bleibt, ob die Verknüpfung deutlich genug ist und ob jene, die sich für die sozioökonomischen und

Potenzial der UN im Bereich von Rechtsstaatlichkeit

(...) erhebliche Wissenslücken, schlechte Koordination der Akteure in den Bereichen Entwicklung, Politik und Sicherheit; durch schwache Führung beförderte ständige Machtkämpfe über Rollen und Verantwortlichkeiten; ein Mangel an Kapazitäten, die zugewiesenen Mandate tatsächlich zu erfüllen; Mangel an vertieften Beziehungen zu den Internationalen Finanzinstitutionen und anderen Akteuren mit Einfluss und Legitimität haben UN-Einsätze über ein Jahrzehnt verfolgt. (...) die Idee einer eigenständigen Einheit zur Unterstützung von Rechtsstaatlichkeit, (...) die sich in die bestehenden rechtsstaatlich orientierten politischen Aufgaben und ähnliche Mechanismen der humanitären Organisationen einfügen könnte, (...) könnte verdienstvoll sein. Dies gilt auch für die Idee eines Unabhängigen Juristischen Dienstes, ein Werkzeug, auf das Mitgliedstaaten (wahlweise) zurückgreifen könnten, wenn sie Unterstützung bei einer Reihe exekutiver oder beratender rechtsstaatlicher Aufgaben in Anspruch nehmen wollen, aber (gewollt oder nicht) nicht über eine UN-Mission vor Ort verfügen.

Camino Kavanagh/Bruce Jones, Shaky Foundations. An Assessment of the UN's Rule of Law Support Agenda (New York University/Center on International Cooperation) New York, November 2011, S. 16 und 17.

kulturellen Dimensionen in der Rechte-Debatte stark machen, mit der Berücksichtigung ihrer Interessen zufrieden und gleichzeitig bereit sind, die bürgerlichen Freiheitsrechte adäquat zu respektieren. Der Bericht plädiert für eine „Ära der Rechenschaftspflicht“ (Abschnitt C.i). Er tut dies im Bewusstsein, dass dies nicht irgendeine neutrale Angelegenheit ist, sondern politisches Engagement von allen Seiten erfordert. Denn die Förderung von Rechtsstaatlichkeit ist von Natur aus politisch und bedarf eines offenen Dialogs (Abschnitt D.i). Voraussetzung wäre, dass zwischen den staatlichen Protagonisten einer bürgerlichen Rechtsordnung und denjenigen, die wirtschaftliche und kulturelle Rechte als Prioritäten setzen, ein gemeinsamer Nenner gefunden wird, der die grundlegenden Differenzen überbrückt. Aber wie können selbst beste Absichten umgesetzt werden, wenn nicht nur politischer Wille, sondern auch Durchsetzungsmacht fehlt? So warnt ein kürzlich erschienener Bericht der New York University und des Center on International Cooperation, dass die UN durch mangelnde Kapazitäten und Schwäche nicht in der Lage sind, die erklärten eigenen Ziele zu verfolgen (vgl. Kasten).

Möglicherweise könnten die bereits institutionalisierten „Sonderverfahren“ die Anstrengungen der UN zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit unterstützen. Es handelt sich dabei um den Einsatz unabhängiger Experten, die im Auftrag des Menschenrechtsrats nach dessen Kriterien Menschenrechte mit einem thematischen oder länderspezifischen Mandat fördern. Sie sind wahre Verfechter der Menschenrechte, häufig gegen alle Widrigkeiten, und könnten auch bei der Verbreitung von Rechtsstaatlichkeit eingesetzt werden.

Fallstricke internationalen Engagements für Rechtsstaatlichkeit

Zwischen internationaler Hilfe und dem aus dem inneren heraus entstehenden Aufbau von Kapazitäten eines Landes muss allerdings eine Balance gefunden werden. Nach kriegerischer Zerrüttung oder despotischer Herrschaft durch diktatorische Regime wird nicht allein durch externen Einfluss ein demokratisches und gerechtes Rechtssystem in lokalen Institutionen oder im Bewusstsein der Herrschenden wie der Bevölkerung verankert werden können. Akzeptierte Rechtsreformen und Verfassungsstrukturen fallen nicht vom Himmel. Zweifelsohne sollte die Unterstützung derartiger Reformen dennoch konstituierender Bestandteil des internationalen Managements von Konfliktsituationen sein.

In Zeiten globaler Krisen und zur Wahrung der Glaubwürdigkeit der internationalen Gemeinschaft benötigen aber nicht nur Nachkonflikt-Gesellschaften eine neue Stabilität und Legitimität durch Institutionen und Normen, die allen Mitgliedern einer Gesellschaft dienen. Wenn außergerichtliche Maß-

nahmen mit dem Argument gerechtfertigt werden, diese schützten den Rechtsstaat, ist der Rechtsstaat selbst in Gefahr. Auch wird damit ein zweifelhaftes Bezugssystem geschaffen, das zweierlei Maß anlegt. Ein solches hält der Forderung nach hohen moralischen Standards kaum stand (vgl. Kasten).

Ein Vorbehalt gegenüber „Norm-Unternehmern“

Die entscheidende Frage ist, wie Standards und Modelle angewendet werden. Helfer müssen sich bewusst sein, dass „transplantierte“ Gesetze und Institutionen immer Gegenstand von Umwegen, Widerstand und lokaler Anpassung sein werden. Dies bedeutet, dass sich Inhalt und Funktion eines reformierten Gesetzes oder einer Institution verändern werden. Reformieren könnte deshalb mehr geholfen werden, wenn sich die Hilfe auf den Prozess rechtlicher und institutioneller Reformen konzentriert, anstatt auf spezielle Inhalte, die sie unterstützt sehen wollen. (...)

Eine überragende Schwierigkeit bei der gesamten Unternehmung „Rechtsstaatlichkeit“ ist, dass die Rolle internationaler Akteure als Norm-Unternehmer dazu tendiert, ein Rechenschaftsdefizit zu schaffen. (...) Die Rolle internationaler Akteure als „Lehrer von Normen“ wird durch die Diskrepanz zwischen dem, was sie sagen, und dem, was sie tun, beeinträchtigt.

Richard Zajac Sannerholm, Rule of Law after War and Crisis. Ideologies, Norms and Methods. Cambridge et al. 2012, S. 239 und 244.

Rechtsstaatlichkeit als ein effektives Werkzeug bedarf des politischen Willens der von ihren Regierungen vertretenen UN-Mitgliedstaaten. Dazu gehört nicht nur die Bereitschaft, den Finger zu erheben, wenn es den eigenen Interessen dient. Es erfordert vielmehr von allen Regierungen, die eigene bestehende Gesetzgebung gründlich zu prüfen und zu verbessern, so dass umfassende Rechtsstaatlichkeit erreicht wird, die alle wesentlichen Menschenrechte anerkennt. Wie überzeugend die Förderung von Rechtsstaatlichkeit auch immer erscheinen mag, sie muss sich der Anfeindungen derer bewusst sein, die politische und bürgerliche Rechte als eine Variante andauernder westlicher Dominanz verstehen, die hegemoniale Definitionsmacht auszuüben versucht. Der Eindruck, dass eine belehrende Debatte über Rechtsstaatlichkeit ein Rezept zur Lösung aller Probleme ist, sollte vermieden werden (vgl. Kasten).

Die Schaffung angemessener Lebensbedingungen für möglichst viele Menschen ist eine ethische Pflicht. Sie

sollte von der größtmöglichen Allianz von Kräften, einschließlich Staaten, offiziellen Institutionen, der Zivilgesellschaft und Einzelpersonen geteilt werden. Es gibt auf der Erde nichts Wertvolleres als Leben. Wir sollten es schützen und fördern – nicht zuletzt durch die Kultivierung und Anwendung von Normen, die spiegeln, was wir sein sollten: Menschen, die den Werten der Humanität verpflichtet sind. Die Rechtsstaatlichkeitsdebatte deutet allerdings darauf hin, dass der Weg zu diesem Ziel kein leichter ist.

Rechtsstaatlichkeit ist kein Allheilmittel

Die Fokussierung auf Rechtsstaatlichkeit als ein umfassendes, ja erhabenes Konzept, verringert die Aufmerksamkeit für die Kohärenz, Effektivität und Legitimität spezifischer Politiken, die Sicherheit gewährleisten, Entwicklung fördern oder Menschenrechte schützen sollen. Die Rechtsstaatlichkeits-Agenda läuft Gefahr, die Zielkonflikte zu verdecken, die gelöst werden müssen, um diese wichtigen Ziele zu erreichen. Diese Zielkonflikte sind real, teilweise wegen der widersprüchlichen sozioökonomischen Entwicklung und politischen Notwendigkeiten in Nachkonflikt-Situationen und teilweise wegen der Widersprüche zwischen mächtigen externen Akteuren dritter Parteien mit ihren eigenen Agenden und Experten-Diskursen, die in „konstitutionellen Momenten“ beim Nachkonflikt-Wiederaufbau in der Dritten Welt intervenieren wollen. (...)

Hier soll nicht behauptet werden, Rechtsstaatlichkeit sei eine schädliche Idee oder ein Trojanisches Pferd. Effektive Governance kann in keiner Gesellschaft auf etwas anderem ruhen als auf Recht. Doch der Begriff „Rechtsstaatlichkeit“ kann derzeit je nach der internationalen politischen Agenda, auf der er beschworen wird, zu viele unterschiedliche Bedeutungen haben.

Balakrishnan Rajagopal, Invoking the Rule of Law in Post-conflict Rebuilding: A Critical Examination, in: William and Mary Law Review, Jg. 49/4, 2008, S. 1347 und 1375.

Autor

Dr. habil. Henning Melber | Senior Advisor und ehemaliger Geschäftsführender Direktor der Dag Hammarskjöld Foundation in Uppsala/Schweden (2006-2012) sowie Extraordinary Professor am Department of Political Sciences der Universität Pretoria und Mitglied im Beirat der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF).

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr. Michèle Roth
Übersetzung
Dr. Thomas Siebold

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam
Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.
ISSN 2195-0873