

# Rechtsstaatlichkeit

Ein Leitfaden für  
Politikerinnen und Politiker



**RAOUL  
WALLENBERG  
INSTITUTE**

OF HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW

Copyright ©

The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law and  
the Hague Institute for the Internationalisation of Law 2012

ISBN: 978-91-86910-82-2

Die Verbreitung dieser Veröffentlichung unterliegt der Bedingung, dass sie nicht ohne vorherige Zustimmung der Herausgeber in einer anderen Ausführung und Gestaltung als der ihrer ursprünglichen Veröffentlichung auf kommerzielle oder sonstige Weise verliehen, verkauft oder auf sonstige Weise verbreitet wird und ohne dass diese Einschränkung enthalten ist, an die auch nachfolgende Herausgeber gebunden werden sollen.

Der Leitfaden darf nur dann mit vorheriger Zustimmung der Herausgeber in andere Sprachen übersetzt werden, wenn das Vorwort enthalten ist und die Übersetzung den Text originalgetreu wiedergibt. Es wird empfohlen, dass die Übersetzungen pro bono geleistet werden. Die Herausgeber sind dankbar für Kopien der Übersetzungen und werden diese auf ihren Websites veröffentlichen.

Herausgeber:

The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law  
Stora Gråbrödersgatan 17 B  
P.O. Box 1155  
SE-221 05 Lund  
Schweden  
Telefon: +46 46 222 12 00  
Fax: +46 46 222 12 22  
E-mail: [rolf.ring@rwi.lu.se](mailto:rolf.ring@rwi.lu.se)  
[www.rwi.lu.se](http://www.rwi.lu.se)

The Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiIL)  
Anna van Saksenlaan 51  
P.O. Box 93033  
2509 AA Den Haag  
Niederlande  
Telefon: +31 70 349 4405  
Fax: +31 70 349 4400  
E-mail: [info@hiil.org](mailto:info@hiil.org)  
[www.hiil.org](http://www.hiil.org)

Übersetzung aus dem Englischen von Andrea Bolz mit Unterstützung von Dr. Bettina Schmaltz, Freshfields Bruckhaus Deringer LLP, pro bono

Cover: Publimarket B.V., The Netherlands

# Rechtsstaatlichkeit (The Rule of Law)

## Ein Leitfaden für Politikerinnen und Politiker

### INHALT

<b>Vorwort</b>	<b>5</b>
<b>1 Einführung</b>	<b>6</b>
<b>2 Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Was bedeutet Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene?</b>	<b>8</b>
2.1.1 Was versteht man unter Rechtsstaatlichkeit?	8
2.1.2 Rechtsstaatlichkeit und die Verantwortung der Politiker	9
2.1.3 Die drei Bestandteile des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit: Rechtmäßigkeit, Demokratie und Menschenrechte	11
<b>2.2 Anforderungen an das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene</b>	<b>12</b>
2.2.1 Konstitutionalismus	12
2.2.2 Bekanntmachung, Eindeutigkeit, Rückwirkungsverbot und Stabilität	13
2.2.3 Die besondere Verantwortung der Parlamente	14
2.2.4 Ermessen	15
2.2.5 Gewaltenteilung	16
2.2.6 Justiz	17
2.2.7 Alternative Methoden der Streitschlichtung	21
2.2.8 Weitere Entscheidungsträger	22
2.2.9 Geeignete Durchsetzungsmethoden	22
2.2.10 Was es außerdem zu beachten gilt	23
<b>2.3 Warum ist Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene unverzichtbar?</b>	<b>25</b>
2.3.1 Einschränkung bei der Machtausübung	25
2.3.2 Rechtssicherheit und Freiheit	26
2.3.3 Gleichbehandlung	27
<b>3 Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene</b>	<b>27</b>
<b>3.1 Was bedeutet Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene?</b>	<b>27</b>
<b>3.2 Anforderungen an Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene</b>	<b>30</b>
3.2.1 Internationales Recht muss allgemein bekannt und zugänglich, klar und eindeutig sowie nicht-rückwirkend sein	30
3.2.2 Unabhängige und unparteiliche Justiz	32
3.2.3 Geeignete Durchsetzungsmethoden	34
<b>3.3 Warum ist Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene unverzichtbar?</b>	<b>35</b>
<b>4 Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene: ein Verhältnis gegenseitiger Abhängigkeit</b>	<b>36</b>
<b>4.1 Was die beiden Ebenen verbindet</b>	<b>36</b>

<b>4.2</b>	<b>Warum nationale Rechtsstaatlichkeit vom Völkerrecht abhängig ist</b>	<b>38</b>
<b>4.3</b>	<b>Warum das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit im Völkerrecht von nationalem Recht abhängig ist</b>	<b>42</b>
<b>5</b>	<b>Literaturhinweise</b>	<b>45</b>

## VORWORT

Dieser Leitfaden möchte Politikerinnen und Politikern eine Orientierungshilfe zu den wesentlichen Grundlagen der Rechtsstaatlichkeit geben.

Angeregt wurde er durch Diskussionen innerhalb des *InterAction Council* früherer Staats- und Regierungschefs. Den Vorbereitungsprozess begannen und betreuten das *Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law* an der Lund Universität, Schweden, und das *Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiIL)*, Niederlande.

Ein erster Entwurf des Leitfadens wurde von Dr. Ronald Janse, Leiter des Programms Rechtstaatlichkeit am HiIL, während des Henry G. Schermers Forschungsstipendiums am *Netherlands Institute for Advanced Studies in the Humanities and Social Science* verfasst. Weiter bearbeitet wurde er an den beiden betreuenden Instituten. Im nächsten Schritt wurde das Material von den Mitgliedern des *InterAction Council* sowie von Vertretern der *Inter-parlamentarischen Union* überprüft. Die wertvollen Kommentare einzelner Experten flossen hier mit ein. Die abschließende Begutachtung führte Dr. Hans Corell durch, der Kuratoriumsvorsitzende des Raoul Wallenberg Instituts und ehemalige Rechtsberater der Vereinten Nationen.

Essenziell für die Erstellung des Leitfadens war, ihn so kurz und bündig wie möglich zu formulieren, um auch stark eingespannten Politikern auf den verschiedenen Regierungsebenen eine Lektüre zu ermöglichen. Er soll jedoch auch anderen politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsträgern und Journalisten als Orientierungshilfe dienen. Außerdem sollte der Leitfaden einfach zu übersetzen und in verschiedenen Sprachen zu veröffentlichen sein; dies ist auch der Grund, warum auf graphische Darstellungen und Bilder verzichtet wurde.

Die Originalsprache des Leitfadens ist Englisch. Er darf mit Zustimmung der Institute in andere Sprachen übersetzt werden, sofern das jetzige Vorwort enthalten ist und die Übersetzung den Text originalgetreu wiedergibt. Das Original kann von den Websites der betreuenden Institute heruntergeladen werden, wo auch die Übersetzungen veröffentlicht werden.

Lund und Den Haag, August 2012

für das Raoul Wallenberg  
Institute of Human Rights and  
Humanitarian Law

Marie Tuma  
Direktorin

für das Hague Institute for the  
Internationalisation of Law

Sam Muller  
Direktor



## 1 EINFÜHRUNG

Rechtsstaatlichkeit<sup>1</sup> ist eine Wertvorstellung, die von Menschen, Regierungen und Organisationen auf der ganzen Welt zunehmend unterstützt und ersehnt wird. Viele Staats- und Rechtssysteme sehen sie als ihren Grundpfeiler an. Internationale Beziehungen bauen immer mehr auf ihr auf.

Im Ergebnisprotokoll des Weltgipfels der Vereinten Nationen von 2005 betonten Staats- und Regierungschefs die Notwendigkeit, Rechtsstaatlichkeit universell auf nationaler und internationaler Ebene umzusetzen und einzuhalten. Im Jahr darauf fasste die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Resolution zum Thema Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene und hat dies seither in jeder ihrer Vollversammlungen getan.

Entsprechend der Resolution der Generalversammlung aus dem Jahr 2010, wurde zu Beginn der 67. Sitzungsperiode im September 2012 ein hochrangiges Treffen zu Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene einberufen.

Das Ziel des vorliegenden Leitfadens ist es, die Grundlagen von Rechtsstaatlichkeit auf beiden Ebenen zu erläutern. Darüber hinaus legt er dar, dass Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und auf internationaler Ebene in Teilen voneinander abhängig sind.

Seinen Ursprung hat der Leitfaden in einer Diskussion früherer Staats- und Regierungschefs beim Treffen des *InterAction Council* im Juni 2008. Im abschließenden Kommuniqué der 26. Jahresplenarsitzung ihrer Ratsversammlung, die vom 25. bis 27. Juni 2008 in Stockholm, Schweden, stattfand, adressierten sie neben andere Fragen die der „Wiederherstellung des internationalen Völkerrechts“.

Das *InterAction Council* wurde, so ist auf seiner Website zu lesen, 1983 als unabhängige internationale Organisation gegründet mit dem Ziel, die Erfahrung, Tatkraft und die internationalen Kontakte ehemaliger Spitzenpolitikerinnen und Spitzenpolitiker zu mobilisieren. Mitglieder des Council entwickeln gemeinsam Empfehlungen und Praxislösungen für die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Probleme der Menschheit.

Während der Vorbereitungen zum Kommuniqué von 2008 wurde auf die Notwendigkeit aufmerksam gemacht, Politikerinnen und Politiker<sup>2</sup>

---

1 Anmerkung der Übersetzer: „Rule of Law“ stellt ein Konzept dar, das dem Recht absoluten Vorrang vor anderen Maßstäben oder Begründungen für hoheitliches Handeln einräumt. Der deutsche Begriff „Rechtsstaatlichkeit“ ist traditionell enger gefasst und unterscheidet sich auch inhaltlich in einigen Punkten von dem englischen Begriff „Rule of Law“.

2 Anmerkung der Übersetzer: Damit der laufende Text leicht lesbar ist, wurde im Folgenden darauf verzichtet, jeweils die weibliche und männliche Form aufzuli-

für die Grundlagen des Völkerrechts und die Bedeutung des Begriffs Rechtsstaatlichkeit zu sensibilisieren.

Dieser Ansatz wurde im *Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law* und im *Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiIL)* weiterentwickelt. Auch bei Sitzungen des *World Justice Project* wurde er diskutiert. In diesem Zusammenhang könnten die Leser dieses Leitfadens daran interessiert sein, wie ihr eigenes Land in dem Rechtsstaatlichkeits-Index bewertet wird, auf den am Ende des Textes hingewiesen wird.

Beteiligt am Entstehungsprozess wurde auch die *Inter-Parlamentarische Union (IPU)*, das 1889 gegründete internationale Forum für parlamentarische Zusammenarbeit. Die IPU setzt ihren Schwerpunkt auf weltweiten parlamentarischen Dialog und arbeitet für Frieden, Völkerverständnis und die Errichtung und Stärkung repräsentativer Demokratien. Dabei ist eines ihrer Ziele, den Wissensstand zur Arbeitsweise von maßgeblichen Institutionen mit zu verbessern, und deren Handlungsinstrumentarium zu entwickeln und zu stärken.

Wie aus dem Vorwort hervorgeht, sind Vertreter solcher Institutionen maßgeblich an der Vorbereitung des vorliegenden Leitfadens beteiligt gewesen.

Ausführliche Literatur zu diesem Thema ist natürlich bereits jederzeit verfügbar. Grundgedanke war jedoch, einen Überblick zu produzieren, dessen Nutzen insbesondere in seiner Kürze liegen sollte. Damit wollte man den vielbeschäftigten Politikern eine Arbeitshilfe an die Hand geben, sich schnell mit dem Thema vertraut zu machen, besonders im Hinblick auf ihre eigene Rolle und ihre Möglichkeiten, das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit besser bekannt zu machen und zu verbreiten.

Den Instituten ist vollkommen klar, dass der Inhalt des Leitfadens nur einige der vielen Rechtssysteme auf der Welt reflektiert. Sie hoffen, dass er dennoch für alle Interessierten nützlich sein wird. In diesem Zusammenhang wird besonders auf die von der IPU zusammengestellten Materialien hingewiesen.

Ein weiterer Einwand mag sein, der Leitfaden lege seinen Fokus auf Spitzenpolitiker und zolle dabei ihren zahlreichen Kollegen in der Lokal- und Regionalpolitik der einzelnen Staaten weniger Aufmerksamkeit. In gewisser Hinsicht lässt sich dies nicht vermeiden. Die Herausgeber hoffen aber, dass der Leitfaden all jenen von Nutzen sein wird, die wichtige Arbeit auf diesen Ebenen leisten.

---

sten. Wenn also z.B. von Politikern, Bürgern oder Richtern die Rede ist, schließt dies immer sowohl Frauen als auch Männer mit ein.

## **2 RECHTSSTAATLICHKEIT AUF NATIONALER EBENE**

### **2.1 Was bedeutet Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene?**

#### *2.1.1 Was versteht man unter Rechtsstaatlichkeit?*

Rechtsstaatlichkeit bedeutet im Wesentlichen, dass die Bürger und diejenigen, die sie regieren, dem Recht gehorchen sollen.

Diese simple Definition bedarf einiger Erklärung. Auf welche Bereiche erstreckt sich die Rechtsstaatlichkeit? Was ist in diesem Zusammenhang die Bedeutung von Recht?

Rechtsstaatlichkeit betrifft das Verhältnis zwischen nationalen Behörden auf der einen Seite (Regierung und andere Teile der Exekutive auf unterschiedlichen Ebenen sowie die Justiz) und Bürgern, Einwohnern und anderen privaten Akteuren wie Vereine und Unternehmen auf der anderen. Dazu gehört beispielsweise, wie Gesetze entstehen, wie man Straftäter behandelt oder wie Steuern erhoben und eingetrieben werden.

Die Rechtsstaatlichkeit betrifft auch das Verhältnis zwischen verschiedenen privaten Akteuren in der Gesellschaft. Sie spielt eine Rolle beim Kauf oder Verkauf von Eigentum, sei es nun ein Handy oder ein Auto, bei Ansprüchen auf Kompensation eines erlittenen Schadens nach einem Autounfall, oder bei Familienangelegenheiten wie Eheschließung, Scheidung oder Erbschaftsangelegenheiten. Sie spielt auch eine Rolle bei Kauf, Verkauf und Erschließung von Grundeigentum.

Kurz gesagt betrifft Rechtsstaatlichkeit sowohl das Verhältnis zwischen Regierenden und Regierten wie auch das zwischen privaten Akteuren, seien es nun natürliche Personen oder juristische, wie Vereine oder Unternehmen. Dies ist erwähnenswert, weil immer wieder gesagt wird, dass Rechtsstaatlichkeit (verstanden als Rechtsstaatlichkeit) ausschließlich damit befasst ist, die Ausübung der Regierungsgewalt zu begrenzen. Dies ist nicht der Fall.

Es gibt aber dennoch große Unterschiede bezüglich des Ausmaßes, in dem die Rechtsstaatlichkeit in den unterschiedlichen geschilderten Zusammenhängen eine Rolle spielt. Zur Frage, wie weit der Staat in die Gesellschaft eindringen soll, herrschen unterschiedliche Auffassungen. Sogenannte Wohlfahrtsstaaten bevorzugen in der Regel eine umfassende gesetzliche Regulierung sozialer und wirtschaftlicher Belange. Liberale Staaten weisen der Staatsgewalt eine bescheidenere Rolle zu.

An diesem Punkt sollte es allerdings klar sein, dass es nicht alleiniges Ziel eines Staates sein kann, „Recht und Gesetz“ aufrechtzuerhalten und sich sonst um nichts zu kümmern. Da Rechtsstaatlichkeit eng mit der Einhaltung der Menschenrechte verbunden ist, muss der Staat notwendigerweise bestimmte gesellschaftliche und soziale Funktionen übernehmen. Rechtsstaatlichkeit verlangt von einem Staat also auch,



dass er bestimmte gesellschaftliche und soziale Verhältnisse – dazu gehören auch wirtschaftliche – steuert und lenkt. Es liegt auf der Hand, dass sich das Ausmaß der Regulierung von Land zu Land unterscheidet, abhängig unter anderem davon, wie viel Vertrauen die Regierung bei der Bevölkerung genießt.

Einige Länder greifen stark regulierend in zahlreiche gesellschaftliche Beziehungen ein, in anderen Gesellschaften spielen Gesetze eine eingeschränktere, mitunter sogar marginale Rolle. Doch selbst in Staaten mit striktem Reglement herrscht die Einsicht, dass nicht alles, was sich zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft abspielt, gesetzlich geregelt werden kann und sollte. Dafür sind andere Normen besser geeignet: religiöse Werte, nachbarschaftliche Regeln, oder die Spielregeln der Geschäftswelt. Kurz gesagt, gilt Rechtsstaatlichkeit also nicht für *alle* Beziehungen zwischen den Bürgern untereinander.

Rechtsstaatlichkeit ist jedoch die Messlatte, an der die Ausübung staatlicher Gewalt gemessen wird. Dafür gibt es keine Ausnahmen.

An erster Stelle steht dabei, dass jede staatliche Stelle, die Macht ausübt, aufgrund eines Gesetzes dazu berechtigt sein muss. Wollen beispielsweise Beamte eine Hausdurchsuchung durchführen, so ist dazu eine juristisch korrekte Befugnis notwendig. Das Gesetz regelt, von wem und unter welchen Umständen Macht ausgeübt werden darf.

Zweiter Grundsatz ist, dass die staatliche Stelle bei der Ausübung ihrer Macht an das Gesetz gebunden ist. Viele Rechtssysteme verlangen zum Beispiel, dass Beamte bei einer Festnahme einen Haftbefehl vorlegen und die Betroffenen über die Gründe der Festnahme informieren. Vernehmungsbeamte müssen Verdächtige davon unterrichten, dass alles, was diese aussagen, vor Gericht gegen sie verwendet werden kann und wird.

Das Gesetz legt fest, *wie* Macht ausgeübt werden darf. Das kann auch unter den Grundsatz des „fairen Verfahrens“ gefasst werden, das beispielsweise die Privatperson schützt. Dazu gehört, dass niemand ohne Anschuldigung inhaftiert werden darf und dass jeder nach einer Verhaftung oder Anklage einen Anspruch auf einen Anwalt hat.

Eine kurze Zusammenfassung: das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit regelt, dass jegliche Ausübung von Macht dem Gesetz unterworfen ist. Außerdem dient es dem Zweck, Beziehungen von Privatpersonen und Trägern privater Einrichtungen untereinander zu regeln.

### *2.1.2 Rechtsstaatlichkeit und die Verantwortung der Politiker*

Für den Normalbürger ist es äußerst wichtig, dass die Ausübung politischer Macht dem Recht unterworfen und dass dieses Recht für ihn und seine Mitbürger bindend ist. Die Gründe dafür werden weiter unten erläutert. Es verschlechtert seine Lebensumstände, wenn die Regie-

rung – wie etwa in einer Diktatur – nach Lust und Laune handeln kann. Gesetzliche Regelungen hingegen fördern stabile und vorhersagbare Lebensumstände, angefangen bei persönlicher Sicherheit und der Möglichkeit, sicher Geschäfte zu betreiben.

Rechtsstaatlichkeit bedeutet allerdings nicht, dass jegliches oder auch nur das meiste Handeln des Bürgers durch immer weitere Gesetze und Verordnungen reguliert wird. Mehr Gesetze können durchaus auch ein Weniger an Handlungsfreiheit bedeuten, und so kommt von bürgerlicher Seite oft berechtigter Widerstand gegen eine zu starke gesetzliche Reglementierung ihres Handelns.

Als Entscheidungsträger wird ein Politiker hingegen oft eine andere Position einnehmen müssen, und zwar genau dann, wenn ein Zu-wenig an gesetzlicher Regelung unerwünschte Folgen hat und dem rechtstaatlichen System schadet, es schwächt oder gefährdet. Wer Macht ausübt, sollte nur innerhalb eines klar umrissenen gesetzlichen Rahmens befugt sein, Strafen oder Sanktionen gegen andere zu verhängen. Gleiches sollte auch für das Gewähren von Vorteilen und Vergünstigungen gelten.

Wachsam sollte ein Politiker darauf achten, dass andere politische Entscheidungsträger und Vertreter öffentlicher Ämter ihre Macht nicht nach eigenem Belieben ausüben. Kurz gesagt sollte ein Politiker als Entscheidungsträger nicht das freiheitliche Handeln nach seinem eigenem Gutdünken favorisieren, sondern ganz und gar dem Gesetz verpflichtet sein. Ein Politiker sollte Verhältnisse anstreben, in denen Machtausübung durch Gesetze gelenkt wird.

Politiker – und zwar unabhängig von ihrer Stellung im politischen System – dürfen es niemals zulassen, dass Staatsbeamte, geschweige denn sie selbst, sich außerhalb der Gesetze bewegen, sei es, indem sie ohne Befugnis Macht ausüben, oder sei es, indem sie dabei geltendes Recht verletzen.

Dies gilt insbesondere für Politiker, die Regierungsgewalt innehaben. In diesem Umfeld ist die Versuchung am größten, Gesetze zugunsten schnelleren Handelns ohne erschwerende Sach- und Verfahrenszwänge zu umgehen.

Politiker in der Legislative sollten immer darauf achten, dass die Möglichkeit der Ausübung von Macht auch ausreichend durch das Gesetz beschränkt wird. Entdecken sie Fälle, in denen das Gesetz einen zu großen Ermessensspielraum vorsieht, sollten sie sich zur notwendigen Anpassung der bestehenden Gesetze veranlasst fühlen. In jüngster Zeit zeigen beispielsweise die Anti-Terror-Gesetze eine Tendenz zur zu weiten Definition von Begriffen, wobei Grundrechte leicht ausgehöhlt werden.

Jeder Politiker und jede Politikerin in jeglicher Position ist dafür verantwortlich, dass Regierungsgewalt den Gesetzen unterworfen ist und im Einklang mit den Gesetzen ausgeübt wird.

### *2.1.3 Die drei Bestandteile des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit: Rechtmäßigkeit, Demokratie und Menschenrechte*

Eine Grundfrage stellt sich, wenn von einer Definition des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit die Rede ist: Was genau bedeutet Recht in diesem Zusammenhang? Hier können drei Aspekte unterschieden werden.

Zunächst einmal bringt das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit es mit sich, dass das Recht aus Gesetzen mit einer Reihe von formalen Merkmalen besteht. Formal bedeutet hier, dass diese Merkmale nichts über den Inhalt oder das Wesen der Gesetze aussagen. So ist es beispielsweise formales Merkmal einer Verordnung, dass sie Teil einer Gesetzgebung ist, dass sie in einem Amtsblatt bekanntgegeben wird, und dass sie so verfasst ist, dass ihre Adressaten sie verstehen können.

Der zweite wichtige Aspekt betrifft das Zustandekommen eines Gesetzes. Grob gesagt gibt es dafür zwei Möglichkeiten: ein Gesetz kann entweder von gewählten Volksvertretern ausgearbeitet werden, oder von Personen, die nicht durch Wahl autorisiert sind. Es kann auf demokratischem Weg zustande kommen, oder in einem Umfeld ohne Demokratie. Es versteht sich von selbst, dass das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit nur in einem demokratischen politischen System vollständig verwirklicht werden kann.

Erwähnt werden sollte allerdings, dass nicht alle Gesetze innerhalb eines Staates vom Parlament oder einem anderen gewählten Gremium beschlossen werden. Gesetzgebende Gewalt kann an andere Stellen delegiert werden, beispielsweise an regionale oder lokale Behörden. In manchen demokratischen Systemen sitzen mitunter auch nicht-gewählte Abgeordnete im Parlament. Wesentlich ist, dass alle, die gesetzgeberische Befugnisse besitzen, dem Gesetz und angemessener verfassungsmäßiger Kontrolle unterworfen sind.

Es steht außer Frage, dass auch in nicht-demokratischen Systemen gewisse Ansätze von Rechtsstaatlichkeit herrschen können. Auch in solchen Staaten üben Politiker ihre Macht auf der Basis von Gesetzen aus, sie sind jedoch normalerweise nicht selbst diesen Gesetzen unterworfen. Hier gilt „Herrschaft mit dem Gesetz“ und nicht „Herrschaft des Rechts“.

Ein dritter Aspekt befasst sich mit dem Inhalt von Gesetzen. Kernpunkt ist dabei, dass die Rechtsstaatlichkeit die Achtung der Menschenrechte fordert, insbesondere der zivilen und politischen Menschenrechte. Man kann sich schwer vorstellen, wie das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit beispielsweise ohne die Wahrung des Rechts auf freie Meinungsäußerung oder Versammlungsfreiheit verwirklicht werden soll, oder etwa ohne die anderen Menschenrechte wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Natur.

Die beiden letzteren – Demokratie und Menschenrechte – werden in diesem Leitfaden weiter unten noch einmal in ihrem spezifischen Zusammenhang dargestellt, weil beide für sich genommen maßgebliche

Prinzipien sind. Augenmerk des Leitfadens ist es jedoch, ihre Charakteristika im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit herauszuarbeiten.

Das bedeutet nicht, dass man die Tatsache aus den Augen verlieren darf, dass Gesetze immer in dem Sinn legitim sein müssen, dass der zuständige Gesetzgeber das Vertrauen der Bürger genießt. Ein solches Vertrauen kann nur durch demokratische Prozesse hergestellt werden, im Besonderen durch eine Nationalversammlung oder ein geheim gewähltes Parlament.

## **2.2 Anforderungen an das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene**

### *2.2.1 Konstitutionalismus*

Als eine Grundanforderung an das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit könnte man dessen Verfassungsmäßigkeit bezeichnen. Im Wesentlichen heißt das, dass es innerhalb des Rechtssystems grundlegende Rechtsvorschriften für die exekutive, legislative und judikative Machtausübung des Staates geben muss. Diese grundlegenden Rechtsvorschriften müssen definieren, welche Organe im Staat für die Ausübung dieser Gewalten verantwortlich sind und wie diese Gewalten ausgeübt werden, und zwar sowohl im Binnenverhältnis der Organe als auch gegenüber den Bürgern und gegenüber juristischen Personen.

Am wichtigsten ist es jedoch, dass diese Rechtsvorschriften allgemein regeln müssen, wo die Grenzen der Machtausübung der einzelnen Organe liegen. Anders ausgedrückt, muss eine Verfassung eine Grundstruktur zur Regelung des Rechtssystems liefern und festlegen, wer welche Machtbefugnis wie ausüben darf. Ohne ein solches Regelwerk ist es nicht möglich, mit hinreichender Genauigkeit zu ermessen, ob sich eine Regierung an rechtsstaatliche Grundsätze hält.

Lückenlos zusammengefasst und schriftlich niedergelegt, bezeichnet man diese gesetzlichen Grundlagen als „Verfassung“.

Bedauerlicherweise gibt es aber auch Staaten, die eine schriftliche Verfassung haben, welche aber weder die realen Strukturen der Machtausübung widerspiegelt noch die Anforderungen an ein solches Regelwerk erfüllen. Hier wird die schriftliche Verfassung zur bloßen Augenwischerei.

An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass es auch Staaten mit ungeschriebenen Verfassungen gibt. Es gibt auch Staaten (zum Beispiel Israel), wo es einen Mix verschiedener Gesetze und Dokumente mit verfassungsmäßigem Rang gibt. Derartige Konstrukte kommen auch in Verbindung mit einer schriftlichen Verfassung vor. Es versteht sich von selbst, dass ein Politiker verpflichtet ist, sich in die Verfassung seines Staates einzuarbeiten. In manchen Ländern werden dazu für alle neuen Parlamentsmitglieder Einführungsseminare angeboten.

### 2.2.2 *Bekanntmachung, Eindeutigkeit, Rückwirkungsverbot und Stabilität*

Jeder weiß, dass Regeln nur dann ihren Zweck erfüllen, wenn die Menschen, deren Verhalten mit ihrer Hilfe gelenkt werden sollen, sie auch kennen. Gesetze müssen also verkündet, d.h. allgemein bekannt gemacht werden.

Darüber hinaus müssen die Gesetze ausreichend klar und eindeutig sein, denn niemand kann ein Gesetz befolgen, das unverständlich ist.

Wichtig ist außerdem, dass ein Gesetz für die Zukunft wirkt, nicht jedoch in die Vergangenheit. Besonders relevant ist dieses Rückwirkungsverbot im Strafrecht. Es wurde wegen seiner Tragweite in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 in Artikel 11 Absatz 2, niedergelegt, wo es heißt: „Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war...“. Menschenrechtserklärungen auf internationaler und auf regionaler Ebene haben dieses Menschenrecht seither bestätigt.

Es gibt jedoch eine wichtige Ausnahme von dieser Regel: die Verantwortung für bestimmte Verbrechen von internationalem Ausmaß. Artikel 15 Absatz 2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte lautet dementsprechend: „Dieser Artikel schließt die Verurteilung oder Bestrafung einer Person wegen einer Handlung oder Unterlassung nicht aus, die im Zeitpunkt ihrer Begehung nach den von der Völkergemeinschaft anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen strafbar war.“ Andere Menschenrechtsabkommen enthalten ähnliche Vorschriften. Die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs nach dem Römischen Statut (1998) sei an dieser Stelle besonders erwähnt.

Weiterhin müssen Gesetze und besonders Verfassungen auf lange Sicht stabil sein. Sie dürfen nicht ständig geändert oder ergänzt werden. Wo Gesetze sich zu oft ändern, fällt ihre Befolgung schwer und die Unsicherheit bezüglich der Gesetzesinhalte wächst. Zudem werden dadurch langfristige Projekte unmöglich gemacht. So ist es beispielsweise bei der geplanten Gründung eines Unternehmens wichtig zu wissen, dass die Steuergesetze und die Regeln für steuerliche Begünstigungen mit einiger Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft so bleiben werden.

Natürlich ist Stabilität ein dehnbarer Begriff. Es ist unmöglich, eine Zeitspanne festzulegen, innerhalb derer ein Gesetz unverändert zu bleiben hat. Zudem ist Stabilität in manchen Gebieten wichtiger als in anderen. Als Faustregel gilt, dass sich Gesetze in Bereichen, in denen es auf sorgfältige Planung und langfristige Entscheidungen ankommt, weniger häufig ändern dürfen als in solchen mit Kurzzeit-Charakter.

In einer Leitentscheidung aus dem Jahr 1979 – Sunday Times gegen das Vereinigte Königreich – fasste der Europäische Gerichtshof für



Menschenrechte viele der hier angeführten Anforderungen wie folgt zusammen: „Das Recht muss ausreichend zugänglich sein: die Bürger müssen hinreichend erkennen können, welche rechtlichen Vorschriften auf einen gegebenen Fall anwendbar sind. ... eine Norm kann nicht als „Recht“ angesehen werden, wenn sie nicht so präzise formuliert ist, dass der Bürger sein Verhalten danach einrichten kann: Er muss – gegebenenfalls aufgrund entsprechender Beratung – in der Lage sein, die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Bestimmtheit vorherzusehen.“

### *2.2.3 Die besondere Verantwortung der Parlamente*

Den Parlamenten fällt eine besondere Verantwortung zu, wenn es darum geht, die eben beschriebenen Prinzipien aufrechtzuerhalten. Sie müssen sicherstellen, dass Gesetze klar formuliert und dauerhaft sind und in angemessener Weise veröffentlicht werden – eine Aufgabe, die Augenmerk und Sorgfalt erfordert. Rechtsklarheit bedeutet dabei nicht nur eine präzise Wortwahl, sondern auch Übereinstimmung (Konsistenz) zwischen neu geschaffenen Gesetzen und schon bestehenden Vorschriften. So könnte beispielsweise eine neue Vorschrift – sei sie auch noch so klar formuliert – im Zusammenhang mit bereits existierenden Gesetzen und Vorschriften zu Verwirrung führen, wenn dort gleiche Begriffe verwendet werden, die jedoch anders definiert werden. Unterminiert werden kann Rechtsklarheit auch durch Über-Regulierung und zu viele Gesetze und die damit einhergehende Verwirrung von Bürgern und Beamten.

Rechtsklarheit erfordert also spezifische Fertigkeiten und Methoden derjenigen, die gesetzgeberische Akte vorbereiten. Diese Aufgabe kann von Parlamentariern geleistet werden, meist jedoch wird sie von Beamten ausgeführt, die für das Parlament oder das entsprechende Ministerium arbeiten. Für ein nach Rechtsstaatlichkeit strebendes Rechtssystem ist es wichtig, dass diese Personengruppe für ihre Arbeit angemessen ausgebildet und ausreichend qualifiziert ist.

Wichtig für die Qualität der Gesetzgebung ist auch, im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens unabhängige Institutionen aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor zu Rate zu ziehen. Eine besondere Rolle spielen dabei Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und die Privatwirtschaft. Sehr hilfreich bei der Verbesserung von Gesetzgebungskompetenzen ist auch der Austausch mit Parlamentariern und Beamten aus anderen Ländern.

Einige Parlamente, zum Beispiel das indische, haben Fortbildungsinstitute für das Abfassen von Rechtstexten und bieten entsprechendes Training auch für Parlamentarier anderer Staaten an. Die Inter-Parlamentarische Union (IPU) stellt dazu Informationen zur Verfügung.

Bekanntmachung ist mehr als die bloße Veröffentlichung in einem Amtsblatt. Bürger und Beamte wären schlichtweg überfordert, wenn sie ihr Wissen zu neuen Gesetzen und Gesetzesänderungen ausschließlich aus solchen Publikationen beziehen müssten. Angesichts der enormen Menge an Information, die Menschen Tag für Tag verarbeiten müssen, bedeutet Bekanntmachung eines Gesetzes, dass diejenigen, die von einer Gesetzesänderung betroffen sind, aktiv darüber informiert werden.

Auch wenn es Aufgabe der Exekutive ist, solche Informationskampagnen zu organisieren und durchzuführen, obliegt es doch dem Parlament, die zufriedenstellende Ausführung zu überwachen. Das Internet ist ein sehr nützliches Medium, um den unterschiedlichsten Zielgruppen Gesetzesinhalte nahezubringen. In Gesellschaften mit erschwerem Zugang zu Druckerzeugnissen und Internet müssen jedoch andere Wege begangen werden. Auch hierzu informiert die Inter-Parlamentarische Union.

Obwohl sich das bereits erwähnte Rückwirkungsverbot vorrangig an die Judikative und die Exekutive (und dort speziell an die Staatsanwaltschaften) wendet, haben Parlamente auch hier eine Mitverantwortung. Besonders im Strafrecht, wo das Rückwirkungsverbot am relevantesten ist, stoßen Staatsanwälte und Richter allzu oft auf veraltete Verordnungen, die bei aktuellen Rechtsproblemen keine Hilfestellung mehr bieten können. Parlamente können (und sollten!) hier Abhilfe schaffen, indem sie Gesetzestexte regelmäßig darauf untersuchen, ob die Formulierungen noch zeitgemäß sind und mit den Ansichten der breiten Öffentlichkeit und der Rechtswelt übereinstimmen. Dies gilt besonders für Vorschriften älteren Datums. Derartige routinemäßig durchgeführten Überprüfungen und ggf. daraus resultierende Angleichungen von Gesetzen wirken sich positiv auf das Rückwirkungsverbot aus.

Eine wichtige Aufgabe der Exekutive ist auch, die Grunderfordernisse für Rechtmäßigkeit aufrecht zu erhalten. Je besser sie eine Gesetzesänderung an die jeweiligen Zielgruppen kommuniziert, und je besser deren Formulierung auf die jeweilige Zielgruppe zugeschnitten ist, desto besser ist es um die Rechtsklarheit und die allgemeine Bekanntheit dieser Gesetzesänderung bestellt. Das Internet kann hierbei eine wichtige Rolle spielen. Wichtig ist die proaktive Kontaktaufnahme – sei es via Internet oder durch sonstige Medien – mit den Berufsvertretungen von Anwälten und anderer Berufsgruppen, mit Nichtregierungsorganisationen, Rechtshilfebüros und ähnlichen Institutionen.

#### *2.2.4 Ermessen*

Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit fordert, dass die Ausübung von Regierungsgewalt so weit wie möglich durch Gesetze geregelt wird, dass diese allgemeingültigen Charakter haben, in angemessenem Rahmen und vorab bekannt gemacht werden etc. Dennoch kann politische Machtausübung nicht in allen Fällen durch Gesetze geregelt werden. Ermessen und Machtausübung durch Einzelermächtigungen sind unver-

meidbarere Teilaspekte von Staatsführung. Um jedoch den Standards von Rechtsstaatlichkeit zu genügen, muss die Befugnis zur Machtausübung nach Ermessensfreiheit oder zur Einräumung solcher einzelnen Ermächtigungen durch allgemeine Regeln beschränkt werden.

Auch darf die Exekutive das ihr eingeräumte Ermessen nicht ohne Not nutzen. Dies ist in der Tat eines der schwierigsten Probleme politischer Machtausübung: wenn die nationale Sicherheit in Gefahr ist, muss mitunter unter größter Geheimhaltung und sogar unter Einschränkung bürgerlicher und politischer Rechte gehandelt werden. Es kann vorkommen, dass ein Gleichgewicht zwischen Rechtsstaatlichkeit und anderen wichtigen Ziele gefunden werden muss. Für Politiker, die einen solchen Balanceakt vollbringen, ist die Einhaltung der beschriebenen Grundsätze unabdingbar.

Wichtiges Hilfsmittel bei einem solchen Balanceakt ist die gesetzliche Regelung des Zugangs zu Informationen, und die Art und Weise, wie diese Regelung angewandt wird. Auch Empfehlungen einzelner Ausschüsse und die Rechtsprechung von Menschenrechtsgerichtshöfen eignen sich als Richtlinien.

Den rechtlichen Rahmen sowie Vorgehensweisen, die sich in diesem Zusammenhang bewährt haben, beschreibt das IPU-Handbuch „Parlamentarische Aufsicht über den Sicherheitssektor – Prinzipien, Mechanismen und Praktiken“. Es schildert unter anderem internationale Grundsätze im Umgang mit Ausnahmezuständen, darunter deren Rechtmäßigkeit, Ausrufung, Bekanntmachung und zeitliche Begrenzung, außergewöhnliche Bedrohungen, Verhältnismäßigkeit und Unantastbarkeit, letzteres in Bezug auf diejenigen Grundrechte, von denen nicht abgewichen werden darf.

Das Handbuch rät zudem, dass im Fall eines Ausnahmezustandes das Parlament entweder aktiv an dessen Ausrufung beteiligt sein sollte oder ihn ratifizieren sollte, sobald er von der Exekutive erlassen wurde. Ziel dabei ist zu vermeiden, dass die Exekutive allein für derart einschneidende Maßnahmen zuständig ist.

### *2.2.5 Gewaltenteilung*

Rechtsstaatlichkeit setzt voraus, dass die wichtigsten Kräfte, nämlich Exekutive, Legislative und Judikative, voneinander getrennt sind. Diese Trennung bedeutet nicht nur, dass die jeweiligen Machtbefugnisse von unterschiedlichen Institutionen ausgeübt werden (beispielsweise von der Regierung, dem Parlament und dem Rechtsapparat), sondern auch, dass Einzelpersonen nicht in mehr als einer dieser Institutionen vertreten sein können. So kann beispielsweise ein Premierminister nicht gleichzeitig Richter sein.

Eine absolute und strikte Gewaltentrennung existiert natürlich nirgendwo: in allen Staaten gibt es Institutionen, deren Aufgaben in zwei der Gewaltbereiche fallen. So kommt es oft vor, dass die Exekutive auch bestimmte Vorschriften erlassen kann (Erlasse, Rechtsverordnungen etc.) oder für bestimmte Arten von Vorschriften mitverantwortlich ist. Dazu kommt, dass sowohl in Ländern mit einer bürgerlichen Rechtsordnung wie auch in solchen mit Gewohnheitsrecht die Rechtsprechung selbst als Teil des Gesetzeswerks angesehen wird. Das bedeutet, dass Richter in der Ausübung ihrer rechtsprechenden Gewalt gleichzeitig auch an der Weiterentwicklung der Landesgesetzgebung beteiligt sind.

In etlichen Ländern ist es Einzelpersonen auch erlaubt, gleichzeitig in zwei Institutionen vertreten zu sein. So können beispielsweise in Großbritannien Kabinettsminister gleichzeitig auch Parlamentsmitglieder sein.

So lässt sich die Situation in etlichen Ländern eher als System gegenseitiger Kontrolle denn als strikte Gewaltenteilung beschreiben. Machtbefugnisse sind unter verschiedenen Institutionen und Individuen so verteilt, dass gegenseitige Kontrolle immer gewährleistet bleibt und ein Machtmonopol verhindert wird. Ein typisches Beispiel dafür ist die Aufsicht eines Parlaments über die Exekutive.

Ein funktionierendes System gegenseitiger Kontrolle ist für einen Rechtsstaat von größter Bedeutung. Eine seiner Schlüsselfunktionen, die Beschränkung der Machtausübung, könnte er beispielsweise nicht ausüben, wenn exekutive und judikative Aufgaben bei ein und derselben Stelle lägen.

### 2.2.6 *Justiz*

Unverzichtbar für ein rechtstaatliches System ist ein unparteiisches und unabhängiges Justizwesen, das letztendlich Streitigkeiten schlichtet und die Befolgung von Gesetzen sicherstellen kann.

Konflikte kommen zwangsläufig in jeder Gesellschaft vor; sei es zwischen einzelnen Bürgern und der Staatsgewalt, oder zwischen natürlichen und juristischen Personen untereinander.

In einigen dieser Konflikte geht es um Tatsachen: die Polizei beschuldigt einen Mann, an einer Ausschreitung beteiligt gewesen zu sein – der Mann streitet dies ab. Eine Frau gibt an, eine Nachbarin schulde ihr Geld – die Nachbarin bestreitet, sich das Geld überhaupt geborgt zu haben.

In anderen Konflikten geht es um Gesetze. Ein Bürger gibt an, er besitze einen rechtskräftigen Vertrag über den Kauf eines Hauses, weil er dem Besitzer mitgeteilt hat, dass er in den Kaufpreis einwilligt, mit dem dieser das Haus in der Zeitung annonciert hatte. Der Besitzer argumentiert, es gebe weder einen Vertrag noch sei er verpflichtet, das Haus zu verkaufen. Die Anzeige sei ein bloßer Verhandlungsreiz,

nicht aber ein Angebot, an welches er bei Annahme durch einen Vertrag gebunden sei.

#### Streitschlichtung im Einklang mit dem Gesetz

Konflikte dieser Art müssen im Einklang mit dem Gesetz gelöst werden. Eine gerichtliche Entscheidung muss auf Basis der Tatsachen, der Gesetze und der Anwendung des Gesetzes unter Berücksichtigung der Tatsachen getroffen werden. Fehlen solche Entscheidungen, so bestehen Konflikte fort und werden schließlich mit anderen Mitteln, im schlimmsten Fall mit Gewalt, gelöst.

Allerdings müssen Beamte wie auch Bürger die Gesetze nicht nur befolgen, sie müssen auch über deren korrekte Auslegung und ihre Anwendung informiert sein. Die Entscheidung eines zuständigen Organs kann hier für Rechtsklarheit sorgen. Sein Stellenwert geht damit über die bloße Streitschlichtung im Einzelfall hinaus – es wirkt mit, dass Beamte und Bürger die Gesetze nachvollziehen und damit befolgen können.

#### Unabhängigkeit

Urteile dieser Art müssen von Dritten gefällt werden, entweder von Richtern oder einem Gericht. Die Mitglieder des Justizapparats dürfen keinem Druck von außen unterworfen sein, sie müssen ihre Entscheidungen auf der Grundlage des Gesetzes und des Gesetzes allein fällen. In erster Linie bedeutet dies, dass sie unabhängig von der Regierung sind und ihre Entscheidungen frei sind von der Einflussnahme durch jegliche Mächte. Außerdem müssen Richter sich einen Verhaltenskodex professioneller Integrität zueigen machen und sind für eine faire Urteilsfindung verantwortlich.

Diese Unabhängigkeit muss durch entsprechende gesetzliche Maßgaben gefördert und gewährleistet werden. Diese müssen beispielsweise die Berufung von Richtern, ihre Arbeitsbedingungen und die Festlegung ihrer Bezüge regeln und ihnen Rechtssicherheit bezüglich ihrer Anstellung geben – all dies so weit wie möglich vom Einflussgebiet der Regierung entfernt.

#### Neutralität

Die Freiheit von jeglichem äußeren Druck bedeutet weiterhin, dass Richter unparteiisch sein müssen. Sie dürfen nicht gegenüber einer der beteiligten Streitparteien voreingenommen sein. Dies setzt, unter anderem, voraus, dass Parteien, wenn sie einen Grund zu der Annahme haben, dass ein Richter befangen ist, die Möglichkeit haben, ihn oder sie wegen Befangenheit abzulehnen. Das Ergebnis kann sein, dass der betreffende Richter vom Fall abgezogen wird. Auch müssen Richter das Recht haben, sich selbst für befangen zu erklären, wenn es irgendeine Beziehung zu einer der Konfliktparteien gibt.



Einer der größten Gefahren für die Neutralität und Unabhängigkeit von Richtern ist Korruption. Deswegen sind geordnete Strukturen wie eine angemessene Bezahlung und ein gesichertes Arbeitsverhältnis unverzichtbar. Es ergibt sich natürlich aus dem bisher Gesagten, dass diese im Einklang stehen müssen mit einem Verhaltenskodex professioneller Integrität.

### Berufsethos

Eine korrekte Rechtsanwendung auf der Grundlage von Gleichheit und Unabhängigkeit braucht freilich mehr als zweckdienliche Gesetze und Regelungen. Sie bedarf eines ausgeprägten Berufsethos und hoher Verhaltensstandards auf Seiten aller, die mit der Beilegung von Rechtsstreitigkeiten betraut sind.

Auch das Privatleben von Richtern sollte frei von allem sein, was sie kompromittieren, für äußeren Druck empfänglich machen und so ihre Unabhängigkeit und Neutralität gefährden könnte. Richter müssen das Gesetz unbedingt befolgen, auch in all den scheinbar belanglosen Angelegenheiten, in denen Normalbürger dazu neigen, sich nicht daran zu halten.

Richter müssen selbst dann Vorsicht walten lassen, wenn eine Handlung zwar gesetzlich erlaubt ist, gleichwohl aber die Gefahr mit sich bringen könnte, für Druck von außen empfänglich zu werden. So ist es beispielsweise bedenklich, wenn Richter – oder Staatsanwälte – ins Spielcasino gehen, auch wenn dies ein völlig legaler Ort ist.

### Die Rolle der Politiker

Sich öffentlich zur Unabhängigkeit und Neutralität der Justiz zu bekennen ist für Politiker eine überaus wichtige Aufgabe. So verbietet es sich, dass Politiker während eines laufenden Gerichtsverfahrens kundtun, was sie für den wünschenswerten Ausgang des Falles halten. Ein solches Verhalten könnte von Richtern – und der breiten Öffentlichkeit – als versuchte Einflussnahme interpretiert werden.

Politiker sollten auch nicht zu Einzelheiten von Urteilen Stellung nehmen oder behaupten, dass Fälle falsch entschieden wurden. Das bedeutet natürlich nicht, dass Politiker sich überhaupt nicht zur Rechtsprechung äußern dürfen. So kann aus einer nicht zeitgemäßen Einzelentscheidung (oder gar einer Reihe solcher Entscheidungen) der politische Wille erwachsen, Gesetze zu ändern oder neue Gesetze einzuführen. Dennoch sollten sich Politiker auch in diesem Fall auf allgemeine Kommentare beschränken und keinesfalls den Eindruck erwecken, dass Richter im betreffenden Fall nicht korrekt entschieden hätten. Tatsächlich ist eine solche Entscheidung nämlich meist vollständig von geltendem Recht gedeckt und die Verantwortung liegt somit auf der Seite der Legislative.

Extrem vorsichtig sollten Politiker auch in der öffentlichen Diskussion um die Beschäftigungsbedingungen von Richtern sein. So ist es in

höchstem Maße unangebracht, wenn Politiker in Reaktion auf ein Gerichtsurteil fordern, die Verbeamtung auf Lebenszeit solle abgeschafft und Richter sollten entlassen werden, wenn sie eine „falsche“ Entscheidung treffen.

Das bedeutet nicht, dass es zu Regelungen wie der Verbeamtung auf Lebenszeit von Richtern überhaupt keine Diskussion geben darf. Werden neue Regelungen getroffen, so müssen diese aber sicherstellen, dass die Unabhängigkeit und Neutralität der Justiz gewährleistet ist.

Eine völlig andere Angelegenheit ist die Aufsichtspflicht des Parlaments über die Exekutive - zu der auch die Justiz zählt - um eine korrekte Rechtspflege sicherzustellen. Die Ausübung dieser Aufsicht stellt keinen Eingriff in die Unabhängigkeit der Justiz dar.

### Zugang zu Gerichten

Der allgemeine Zugang zu Gerichten ist ein wichtiger Bestandteil einer rechtstaatlichen Gesellschaft. Niemand darf durch zu hohe Kosten oder andere Hürden daran gehindert werden, vor Gericht sein Recht einzufordern.

Dies bedeutet erstens, dass die Zulässigkeitskriterien für eine Verhandlung vor Gericht nicht zu streng sein dürfen. Gewisse Eingrenzungen sind zwar unvermeidbar, weil zu viele Verfahren das Rechtssystem überlasten und beeinträchtigen würden. Jede dieser Eingrenzungen muss jedoch sachlich gerechtfertigt und notwendig sein.

Ein Beispiel: eine gesetzlich angeordnete Vertretung aller Prozessteilnehmer durch Anwälte ist in Strafverfahren sicherlich gerechtfertigt, denn solche Prozesse sind stark formalisiert und haben oft schwere Bestrafungen zur Folge. In Bagatellfällen hingegen scheint es nicht notwendig, anwaltliche Vertretung zu verlangen, wenn man davon ausgehen kann, dass Richter zur korrekten Handhabung der Gesetze in der Lage sind.

Zweitens muss gewährleistet sein, dass Gerichtskosten moderat sind und es Zuschüsse für diejenigen gibt, die sich Anwalts- und Gerichtskosten nicht leisten können. Das Dilemma, dass Anwaltshonorare nicht für jeden erschwinglich sind, wird häufig durch ein System von Prozesskostenhilfe gelöst.

Ein Beispiel: Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention sichert jedem Bürger in einem Strafprozess unentgeltlichen Rechtsbeistand. In dem Grundsatzurteil *Airey gegen Irland* entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass ein Staat unter bestimmten Voraussetzungen auch in Zivilprozessen verpflichtet ist, Prozesskostenhilfe zu gewähren.

Ein weiterer Aspekt der Zugänglichkeit ist die Erreichbarkeit: der Weg zum nächsten Gericht darf nicht zu weit sein.

## Verzögertes Recht ist verweigertes Recht

Wichtig ist auch, dass Gerichtsverfahren nicht zu lange dauern, sondern in einem angemessenen Zeitraum entschieden werden. Eine bekannte Redensart sagt: „Verzögertes Recht ist verweigertes Recht“. Parlamente sollten sich dafür einsetzen, dass die Justiz so ausgestattet ist, dass es möglich ist, termingerecht Recht zu sprechen.

### Verfahren müssen fair sein

Der Vorgang der Rechtsprechung vor Gericht muss fair ablaufen. Unter anderem bedeutet dies, dass Verhandlungen prinzipiell öffentlich sind. Es heißt auch, dass die Beteiligten rechtlichen Beistand in Anspruch nehmen können, dass sie ausreichend Zeit zur Vorbereitung ihrer Argumente erhalten, dass sie auf die Argumente der anderen Prozessbeteiligten erwidern können und dass sie das Recht haben, in Berufung zu gehen.

### 2.2.7 *Alternative Methoden der Streitschlichtung*

Aus der rechtstaatlichen Perspektive können Streitigkeiten auch mit anderen als gerichtlichen Mitteln beigelegt werden. Alternative Methoden der Streitschlichtung sind vollkommen akzeptabel. Es gibt in der Tat eine Reihe von Methoden, besser bekannt als „alternative Streitschlichtung“, die angewandt werden können. Dazu zählen die Mediation und die Schiedsgerichtsbarkeit. Außerdem existieren quasi-gerichtliche Institutionen wie der Ombudsmann, der Beschwerden gegen staatlichen und institutionellen Machtmissbrauch untersuchen kann.

Es gibt viele Vorteile solcher alternativer Streitschlichtungsmethoden: sie sind – in finanzieller wie in geografischer Hinsicht – verhältnismäßig leicht zugänglich, sie arbeiten relativ schnell, verbessern die Akzeptanz des Verhandlungsergebnisses, verringern die Arbeitsbelastung der Gerichte etc. Außerdem ist es möglich, innerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit kurze und stark vereinfachte Verfahren einzurichten, beispielsweise Kammern für Bagatelklagen oder verbindliche Güteverfahren.

Soweit diese alternativen Methoden von innerhalb und außerhalb der offiziellen Gerichtsbarkeit eine leistungsfähige und effektive Streitschlichtung fördern, sind sie unter rechtstaatlichen Gesichtspunkten nicht nur akzeptabel, sie stärken die Rechtsstaatlichkeit sogar zusätzlich. Vorbedingung dafür ist allerdings, dass sie allen Beteiligten Rechtsschutz gewähren – einschließlich des Rechts auf ein faires Verfahren – und dass sie Neutralität und Unabhängigkeit sicherstellen.

In diesem Zusammenhang sei auf die nationalen Menschenrechtsinstitutionen (National Human Rights Institutions, NHRI) hingewiesen, die in vielen Staaten existieren. Viele NHRIs verfügen über ein Mandat, Beschwerden Einzelner entgegenzunehmen, zu untersuchen und ihnen mit Hilfe der zuständigen staatlichen Stellen nachzugehen. Wo es

angebracht ist, können NHRIs auch vermitteln und Beschwerdeführer und Antragsgegner in einem vertraulichen Verfahren zusammenbringen, um zu einer Vereinbarung zu kommen. Darüber hinaus sind NHRIs gesetzlich verpflichtet, dem Parlament Bericht zu erstatten. Dies kann Gesetzesänderungen und eine Verbesserung der Menschenrechtssituation im betreffenden Staat anstoßen.

Nähere Beratung hierzu bieten die sogenannten „Pariser Prinzipien“ zum Status von NHRIs, verabschiedet von der Generalversammlung (Resolution 48/134) am 20. Dezember 1993.

### *2.2.8 Weitere Entscheidungsträger*

Aber nicht nur die Justiz selbst, sondern auch eine Vielzahl von Behörden und Verwaltungsbeamten wenden Gesetze an und fällen Entscheidungen, die für die Bürger von Relevanz sind. Es versteht sich von selbst, dass Vertreter auf allen Ebenen im Einklang mit den Gesetzen handeln müssen, vom Minister bis zum Staatsanwalt, vom Steuerbeamten bis zum Polizisten auf der Straße, von der Umweltbehörde bis zum Stadtplanungsbeauftragten. Die Entscheidungen all dieser Behörden haben oft tiefgreifende Auswirkungen auf das Leben der Bürger; man denke nur an die Steuerbehörde. Es ist daher von allergrößter Bedeutung, dass Behörden sich selbst gesetzeskonform verhalten und Gesetzestreue forcieren. Für einen funktionierenden Rechtsstaat ist dies essenziell.

### *2.2.9 Geeignete Durchsetzungsmethoden*

Rechtsstaatliches Handeln bedeutet, die Machtausübung des Staates mit Hilfe von Gesetzen in bestimmten Grenzen zu regeln: Macht darf nur ausüben, wer qua Gesetz dazu befugt ist, und er darf dies nur im gesetzlich definierten Rahmen tun.

Außerdem erfordert Rechtsstaatlichkeit, den Gesetzen Geltung zu verschaffen und für ihre Befolgung zu sorgen, und zwar allgemein und ohne Ausnahmen. Die Gesetze müssen in einem rechtsstaatlichen System von der Staatsmacht gedeckt sein.

Wenn Bürger sich an Gesetze halten sollen, ist es wichtig, dass sie die Gesetze tatsächlich als feste, allgemein respektierte Norm erfahren. Machen sie hingegen die Erfahrung, dass Gesetze nicht wirklich befolgt werden, dass Behörden und Mitbürger in Wirklichkeit nach ganz anderen Normen handeln als nach den in Gesetzbüchern verankerten, dann kann man von ihnen auch nicht erwarten, dass sie selbst sich an diese Gesetze halten. Wo Gesetze in großem Stil nicht befolgt werden, wächst Misstrauen und Gleichgültigkeit gegenüber dem Rechtssystem.

Ein unabhängiges Justizwesen ist federführender Garant dafür, dass Vorschriften und Verhalten miteinander im Einklang stehen. Dies gilt

besonders für die Eindämmung einer allzu großen Machtkonzentration bei der exekutiven Gewalt.

Von größter Bedeutung ist es auch, dass sämtliche Behörden sowie ihre Mitarbeiter sich darüber im Klaren sind, wie wichtig rechtsstaatliches Handeln ist und was es von ihnen erfordert. Gesetze kann nicht durchsetzen, wer sie nicht kennt oder nicht versteht. Auch wer ihre Grundlagen nicht versteht, wird rechtsstaatliche Prinzipien kaum aufrechterhalten können. Deshalb ist es zwingend erforderlich, dass sich der Regierungsapparat fortlaufend und auf allen Ebenen informiert und weiterbildet, was Rechtsstaatlichkeit im Allgemeinen, aber auch für die täglichen Arbeitsabläufe bedeutet.

In diesem Zusammenhang sei die Bedeutung einer angemessenen parlamentarischen Überwachung durch geeignete Mechanismen erwähnt.

#### *2.2.10 Was es außerdem zu beachten gilt*

Die Liste der Anforderungen an Rechtsstaatlichkeit könnte noch weiter geführt werden, dies würde jedoch die Grenzen des vorliegenden Kurzleitfadens sprengen. Dennoch müssen noch einige weitere Punkte beleuchtet werden.

Es gibt keine allgemeingültigen Kriterien

Der erste davon wurde bereits kurz erwähnt: Anforderungen an Rechtsstaatlichkeit erscheinen nicht als „entweder-oder“, schwarz oder weiß, sie sind vielmehr eine Frage des Maßes. Es gibt keine allgemeingültigen Kriterien um zu erfassen, ob die Anforderungen erfüllt wurden oder nicht.

So ist es beispielsweise einfach zu fordern, dass Gesetze für diejenigen, die sie betreffen, klar formuliert sein sollen. Vollkommene Klarheit ist jedoch unerreichbar.

Zum einen ist es eine gängige Auffassung, dass Worte in unterschiedlichen Zusammenhängen unterschiedlich interpretiert werden können. Ein Beispiel: wenn eine Vorschrift besagt, dass Fahrzeuge in einem Park verboten sind, dann ist klar, dass dies für Autos, Motorräder und Fahrräder gilt. Aber gilt das Verbot auch für Skateboards und Rollschuhe? Jedes Wort hat eine allgemein akzeptierte Grundbedeutung, aber darüber hinaus existiert immer eine gewisse Bedeutungsunsicherheit.

Dazu kommt, dass ein bestimmtes Maß an Formsprache bei der Gesetzesformulierung im Sinne der Rechtsklarheit unausweichlich ist, auch wenn der Gesetzestext eigentlich so nah wie möglich an den Alltags-Sprachgebrauch heranreichen sollten. Außerdem nehmen viele Rechtssysteme – oftmals aus guten Gründen – absichtlich ausfüllungsbedürftige Begriffe in Gesetzestexte auf, die einen gewissen Interpretationsspielraum offen lassen; Menschenrechtsregelungen in Verfassungen und interna-



tionalen Verträgen sind augenscheinliche Beispiele, ebenso Klauseln zur Angemessenheit oder Billigkeit im Delikt- und Vertragsrecht.

Natürlich darf man den Einfluss dieser und anderer Faktoren auf die Rechtsklarheit nicht überbewerten. In den allermeisten Fällen kann gewährleistet werden, dass Bürger und Beamte ihre grundlegenden Rechte und Pflichten kennen. Es geht hier lediglich darum anzudeuten, dass Rechtsstaatlichkeit immer eine Frage des Maßes ist – und damit offen für Diskussionen.

#### Der übergeordnete Rahmen

Ein weiterer Punkt ist, dass die oben erwähnten Anforderungen den Charakter allgemeiner Grundsätze haben. Um wirksam zu sein, müssen sie präzisiert und in sehr viel detailliertere Vorschriften und Rechtsvereinbarungen umgesetzt werden. Anders gesagt, stellen diese Prinzipien nicht mehr – und nicht weniger! – als einen übergeordneten Rahmen, einen Sockel, dar. Sie müssen weiterentwickelt werden zu detaillierten und spezifischen Vorschriften, und in diesem Prozess müssen Entscheidungen getroffen werden.

So werden beispielsweise in einigen Rechtssystemen Laien an der gerichtlichen Urteilsfindung in straf- und zivilrechtlichen Prozessen beteiligt, in anderen hingegen nicht. Bei beiden Wegen kann man jedoch davon ausgehen, dass die Urteilsfindung den Anforderungen an unabhängige und unparteiliche Streitschlichtung und faire Verhandlungen genüge tut.

Und um ein weiteres Beispiel zu nennen: die meisten Staaten sehen vor, dass die Justiz Gesetze auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung überprüft. Andere Rechtssysteme kennen diese Möglichkeit nicht. Dennoch können beide Systeme angemessene Vorkehrungen getroffen haben, um die Verfassungsmäßigkeit eines Rechtsakts zu gewährleisten.

In manchen Rechtssystemen sind Staatsanwälte verpflichtet, ausnahmslos alle Vergehen strafrechtlich zu verfolgen, die ihnen angezeigt werden. In anderen Systemen haben sie einen gewissen Ermessensspielraum. Dennoch können beide Systeme einen angemessenen und berechenbaren Gesetzesvollzug haben.

#### Keine Einheitslösung

Kurz gesagt findet man normalerweise nicht die eine richtige Antwort auf die Frage, wie rechtstaatliche Anforderungen in die Tat umgesetzt werden müssen. Es gibt unterschiedliche Wege, dies zu tun. Rechtssysteme, die sich in der Ausgestaltung ihrer Rechtsvorschriften und ihrer Institutionen stark unterscheiden, können dennoch die Anforderungen an Rechtsstaatlichkeit gleichwertig erfüllen. Es gibt auch nicht das eine Rechtssystem, das als universell anwendbares Modell für einen Rechtsstaat dienen kann. Für die Transformation der allgemeinen Anforderungen an Rechtsstaatlichkeit in nationales Recht gibt es keine Einheitslösung.

Daher sollte auch kein Politiker denken, dass das jeweilige nationale Model das einzige ist, das den Anforderungen an Rechtsstaatlichkeit genügt. Besonders wichtig ist dies im Bereich der rechtlichen Zusammenarbeit mit anderen Ländern, vor allem wenn es Ziel dieser Zusammenarbeit ist, rechtsstaatliches Handeln in diesen Ländern aufzubauen oder zu stärken.

Bewusstsein für Relativismus

Andererseits sollte man aber auch nicht relativistisch denken. Es gibt Gesetze und Vereinbarungen, die grundsätzliche rechtsstaatliche Prinzipien schlichtweg verletzen. Wo Richter ohne Absicherung direkt von der Exekutive eingesetzt und entlassen werden können, werden rechtsstaatliche Prinzipien missachtet. Wenn Bürger verhaftet und wochenlang gefangen gehalten werden können, ohne einem Richter vorgeführt zu werden, verletzt dies rechtsstaatliche Prinzipien. Das gleiche gilt, wenn Regierungsgeschäfte, bei denen es um die Ausübung hoheitlicher Befugnisse gegenüber den Bürgern geht, von der gerichtlichen Überprüfung ausgenommen werden.

### **2.3 Warum ist Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene unverzichtbar?**

Es gibt mehr als nur einen Grund, warum es wichtig ist, dass sich Amtsträger wie Bürger dem Gesetz unterwerfen. Rechtsstaatlichkeit verfolgt eine Reihe von Zielen, die eng miteinander verbunden sind.

#### *2.3.1 Einschränkung bei der Machtausübung*

In den meisten Staaten – vielleicht sogar in allen – hat der Staat enorme Macht über seine Bürger. Er hat die Macht, sie zu bestrafen oder auf andere Art zu sanktionieren, er erhebt Steuern, er stellt finanzielle Unterstützung und andere Vergünstigungen zur Verfügung. Staatliche Macht hat tiefe Auswirkungen auf das Leben der Bürger.

Wenn Beamte verpflichtet sind, nach gesetzlichen Regeln und in Übereinstimmung mit dem Gesetz zu handeln, dann ist ihre Machtausübung auf einen gesetzlichen Rahmen beschränkt. Rechtsstaatliche Prinzipien begrenzen Ermessensspielräume und verhindern unrechtmäßige Machtausübung. Sie verhindern damit eine Machtausübung, die auf Böswilligkeit, Willkür, Vorurteilen, Launenhaftigkeit und Befangenheit basiert. Aus diesem Grund ist das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit unverzichtbar.

Es ist einleuchtend, dass die Bürger profitieren, wenn es keine Willkürherrschaft gibt. Aber es gibt noch weitere wichtige Gründe. So ist ein Land, in dem jedes Amtsgeschäft von einer Schmiergeldzahlung begleitet werden muss oder in dem der Schutz des Eigentums von der Laune eines Beamten abhängt, uninteressant für ausländische Investoren.

Ein Land, das Investitionen anziehen möchte, wird mehr Erfolg haben, wenn es garantieren kann, dass wirtschaftliche Transaktionen sich in einem stabilen und klar umrissenen gesetzlichen Rahmen abspielen, dass Rechtsmittel vorhanden sind, dass Entscheidungen verlässlich getroffen werden und dass Behörden im Einklang mit den Gesetzen handeln. Wo staatliche Macht dem Gesetz unterworfen ist, profitieren das Wirtschaftsleben und die Rechte der Arbeitnehmer.

### *2.3.2 Rechtssicherheit und Freiheit*

Ein weiterer Wert, der rechtsstaatlichem Handeln zugrunde liegt, ist Rechtssicherheit. Rechtsstaatlichkeit ist eine Grundvoraussetzung für gegenseitiges Vertrauen.

Wenn ein Staat seine Macht in Übereinstimmung mit den Gesetzen ausübt, sind seine Bürger in der Lage vorherzusehen, wann und wie die staatliche Machtausübung aussieht, und sie wissen zudem, ob und wie der Staat auf ihr Handeln reagieren wird. Bürger können so ihren Geschäften nachgehen mit der beruhigenden Gewissheit, dass keine nachteiligen Schritte – wie Geldbußen, Haftstrafen oder andere staatliche Zwangsmaßnahmen – gegen sie eingeleitet werden. Außerdem sollten sie in der Lage sein, Unterstützungen und Beihilfen zu erhalten, zu deren Zahlung der Staat nach den einschlägigen Vorschriften verpflichtet ist.

Wo die Rechtsstaatlichkeit anerkannt ist, kann man davon ausgehen, dass fast jeder fast immer im Einklang mit dem Gesetz handelt. Taucht ein Problem auf, so ist bekannt, welche Vorschrift in diesem Fall gilt. Noch gesteigert wird dieses Bewusstsein von Sicherheit durch eine unabhängige und unparteiliche Justiz und durch Strafverfolgungsbehörden, die in Fällen von ungesetzlichen Handlungen Rechtsmittel bereitstellen.

Besonders wichtig ist diese Sicherheit für den Umgang mit Dritten, die man nicht oder nur wenig kennt. Sicherheit ermutigt Menschen, kurz- und langfristige Beziehungen mit anderen einzugehen. Günstig ist dies unter anderem für wirtschaftliche Transaktionen. So gesehen fördert Rechtsstaatlichkeit die wirtschaftliche Entwicklung.

Von Rechtssicherheit profitiert jedoch nicht nur die Gesellschaft als Ganzes, sondern auch das Individuum. Wo Menschen zuversichtlich sind, dass sie ihre Handlungsmöglichkeiten kennen, und wo sie wissen, wie andere auf ihre Handlungen reagieren, werden sie sich zutrauen, kurz- oder langfristige Entscheidungen zu treffen und entsprechend zu handeln. Diese Möglichkeit der eigenen Lebensplanung ist ein Aspekt von Freiheit. Diese Freiheit kann sich natürlich als trügerisch herausstellen, wenn sie von anderen Faktoren beeinflusst wird, beispielsweise von Armut. Dies ist jedoch ein anderes Thema und schmälert den Wert rechtsstaatlicher Prinzipien nicht – ganz im Gegenteil, denn Armut ist oft das Ergebnis fehlender Rechtsstaatlichkeit.

### 2.3.3 Gleichbehandlung

Ein dritter Grundwert rechtstaatlicher Systeme ist die Gleichbehandlung. Wenn Beamte und Richter Gesetze korrekt anwenden, verbietet es sich ihnen, einen Einzelnen oder eine Gruppe von Bürgern vor dem Gesetz ungleich zu behandeln, sei es aufgrund von Vorurteilen, wegen Korruption oder einfach aus einer Laune heraus. Einer der Grundpfeiler der Rechtsstaatlichkeit ist das Gebot der Fairness, nach dem gleiche Sachverhalte gleich behandelt werden müssen.

Anzumerken ist dabei, dass es sich hierbei um eine formale Gleichbehandlung handelt. Das Prinzip sagt, dass Gleiche vor dem Gesetz gleich zu behandeln sind, jedoch nicht, wer genau als gleich zu betrachten ist. Bekanntlich wird jedoch seit dem 20. Jahrhundert in zahlreichen Jurisdiktionen eine stetige und fortschreitende Abschaffung von diskriminierenden Vorgaben beobachtet. Frauen, ethnische Minderheiten, Behinderte und Kinder sind in den meisten Rechtssystemen mehr und mehr gleichgestellt.

Bestärkt und gefördert wurde diese Entwicklung mithilfe internationaler Abkommen wie beispielsweise des *Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung*, des *Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau*, des *Übereinkommens über die Rechte des Kindes*, der *Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen* und des *Übereinkommens über die Rechte von Personen mit Behinderungen*, um nur einige UN-Abkommen zu nennen.

Die rechtstaatliche Grundforderung nach Gleichbehandlung von Gleichen verliert damit mehr und mehr ihren formalen Charakter und wird immer mehr zu einem Diskriminierungsverbot.

Damit soll nicht gesagt werden, dass es keine Probleme mehr gibt. Der Zusammenhang zwischen der Stärkung der Stellung von Frauen und der Rechtsstaatlichkeit beispielsweise kann nicht genug betont werden.

## 3 RECHTSSTAATLICHKEIT AUF INTERNATIONALER EBENE

### 3.1 Was bedeutet Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene?

Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit ist auf nationaler Ebene entstanden und ist traditionell kein Begriff, der im Völkerrecht sehr geläufig oder weit verbreitet ist. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich allerdings die Auffassung durchgesetzt, dass auch auf der Ebene des Völkerrechts und des internationalen politischen Systems ein Prinzip der Rechtsstaatlichkeit zu beachten ist.

Die Kernbedeutung von Rechtsstaatlichkeit ist auf nationaler und internationaler Ebene die gleiche. In beiden Zusammenhängen bedeutet Rechtsstaatlichkeit, dass Gesetze zu befolgen sind. Rechtsstaatlichkeit bezieht sich auf internationaler Ebene jedoch hauptsächlich (aber nicht ausschließlich) auf Staaten und internationale Organisationen als Völkerrechtssubjekte. Diese Unterscheidung steht der Umsetzung des Grundkonzeptes von der nationalen auf die internationale Ebene jedoch nicht im Weg. Auf internationaler Ebene bedeutet Rechtsstaatlichkeit schlicht, dass das Völkerrecht von denjenigen, die ihm unterliegen, nämlich Staaten und internationalen Organisationen, befolgt werden muss. Vielfach ergibt sich hieraus auch eine unmittelbare Geltung für Einzelpersonen und Unternehmen.

Es ist jedoch wichtig, sich diesbezüglich einen grundlegenden Unterschied zwischen den nationalen politischen Systemen und Rechtsordnungen auf der einen und der Staatengemeinschaft auf der anderen Seite vor Augen zu halten. Auf nationaler Ebene regelt das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit vor allem das hierarchische Verhältnis des Staates und seiner Bürger zueinander. Rechtsstaatlichkeit bedeutet hier vor allem eine Übereinkunft darüber, wie die starke Macht des Staates organisiert sein muss und wie sie handeln soll.

Auf internationaler Ebene gibt es hierzu kein Äquivalent. Die Staatengemeinschaft besteht aus mehr als 190 Einzelstaaten und einer großen Anzahl an zwischenstaatlichen Organisationen. Es gibt keinen „Superstaat“ und keine „Weltregierung“, denen all diese Staaten und Organisationen unterstehen.

Nehmen wir als Beispiel die Gesetzgebungsverfahren. Auf nationaler Ebene werden Gesetze vom Staat und seinen Organen gemacht. Auf internationaler Ebene gibt es kein solches zentrales Gesetzgebungsorgan. Gesetze entstehen hier vielmehr aus dem gemeinsamen Bestreben von Staaten und internationalen Organisationen heraus.

Internationales Recht stammt aus zwei Hauptquellen: dem Gewohnheitsrecht und völkerrechtlichen Verträgen.

Gewohnheitsrecht besteht aus staatlicher Praxis, die von der Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit dahingehend verstanden wird, Verhaltensregeln festzulegen, die befolgt werden müssen. Damit hängt das Völkergewohnheitsrecht von dem ab, was ein Staatswesen gewillt ist, als Regel zu akzeptieren. Fehlt diese Akzeptanz, so wird eine Regel nicht ins Gewohnheitsrecht aufgenommen, bzw. wird nicht mehr Bestandteil des Gewohnheitsrechts sein.

Das Recht Internationaler Übereinkommen ruht auf dem Prinzip, dass vertragliche Vereinbarungen eingehalten werden müssen, getreu der lateinischen Redewendung „*pacta sunt servanda*“. Damit besteht Vertragsrecht aus den Vereinbarungen zu diversen Vertragsinhalten, die zwischen zwei (bilaterale Abkommen) oder mehreren Staaten (multila-

terale Abkommen) geschlossen werden. Staaten sind nicht gebunden an Abkommen, die sie nicht unterzeichnet haben, oder an Vertragsbestimmungen, zu denen sie sogenannte Vorbehalte geäußert haben.

Mitunter schreibt Vertragsrecht völkerrechtliches Gewohnheitsrecht fest. Umgekehrt werden Abkommen, die von einem Großteil der Völkergemeinschaft ratifiziert worden sind, oft als völkerrechtliches Gewohnheitsrecht angesehen und sind dann auch für jene Staaten bindend, die sie nicht ratifiziert haben. Hierzu gehören das *Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen* und die *Genfer Konventionen von 1949* – oft als Kernstücke internationalen Rechts bezeichnet – sowie diverse Menschenrechtskonventionen.

Einige Abkommen, vor allem solche im Bereich der Menschenrechte, enthalten zahlreiche Begriffe, die einen sehr großen Spielraum für Interpretation lassen. Internationale Gerichtshöfe wie der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte* und der *Inter-amerikanische Gerichtshof für Menschenrechte* sowie Überwachungsgremien wie der *UN-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* haben einen umfangreichen Bestand an Rechtsprechung und Empfehlungen erarbeitet, die bei der Interpretation dieser Abkommen Orientierungshilfen bieten und Klarheit schaffen. Normen mit unbestimmten Begriffen werden jedoch auch weiterhin Interpretationsfragen aufwerfen, sei es angesichts der Herausforderungen des technischen Fortschritts, oder der internationalen Sicherheitslage oder aufgrund unterschiedlicher Moralvorstellungen.

Als weiteres Beispiel können wir die Durchsetzung des Rechts betrachten. Auf nationaler Ebene fallen Vollstreckung, Strafverfolgung und Bestrafung von Gesetzesverletzungen in die Verantwortlichkeit des Staates. Auf internationaler Ebene gibt es weder einen Polizeiapparat noch ein einheitliches System von Sanktionen. Von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, existiert auch kein Äquivalent zu einer Behörde, die Anklage erhebt. Stattdessen ist es für jeden Staat eine Frage der Selbsthilfe und der eigenen Entscheidung, Recht durchzusetzen und ggf. Maßnahmen zu ergreifen oder Unterstützung anzufordern. In Abschnitt 3.2.3 wird auf die Rolle des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen in diesem Zusammenhang eingegangen.

Wie weiter oben schon erwähnt, ändern diese Unterschiede zwischen nationalen und internationalen Rechtssystemen nichts an der grundsätzlichen und umfassenden Bedeutung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit. Sie erklären aber, warum die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene vor schwerwiegenden Herausforderungen steht.



### **3.2 Anforderungen an Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene**

#### *3.2.1 Internationales Recht muss allgemein bekannt und zugänglich, klar und eindeutig sowie nicht-rückwirkend sein*

Im völkerrechtlichen Zusammenhang bedeutet Rechtsstaatlichkeit, dass Gesetze der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden und dieser zugänglich sind, dass sie klar formuliert sind und dem Rückwirkungsverbot unterliegen. Dem Gesetzgebungsverfahren müssen klare Regeln zugrunde liegen. Was dies angeht, gibt es keine Unterschiede zwischen Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene.

Auf den ersten Blick steht das Völkerrecht vor größeren Herausforderungen als nationales Recht, da – wie bereits erwähnt – kein zentraler Gesetzgeber existiert, der für die Einhaltung der genannten Anforderungen zuständig ist oder zuständig gemacht werden kann. Stattdessen liegt die Verantwortung für internationale Rechtssicherheit in den Händen aller Staaten, die Verträge schließen und Gewohnheitsrecht herausbilden.

In der Tat können hier Bedenken angemeldet werden. Verträge sind oft das Produkt von Kompromissen und Verhandlungen, was nicht immer zur Rechtsklarheit beiträgt. Bilaterale und multilaterale Abkommen existieren in so großer Anzahl, dass sich die Verpflichtungen und Rechte der einzelnen Staaten schwer nachvollziehen lassen. Wichtig ist hier der Hinweis, dass Staaten sich bei den Verwahrern für internationale Verträge Unterstützung holen können. Hier sollte besonders auf die Sammlung von Verträgen bei den Vereinten Nationen (*United Nations Treaty Collection*) verwiesen werden.

Einige Verträge, beispielsweise aus dem Bereich der Menschenrechte, enthalten zahlreiche Begriffe, die einen großen Interpretationsspielraum lassen. Es gibt jedoch, wie bereits erwähnt, eine ganze Reihe von Überwachungsorganen, die in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich allgemeine Stellungnahmen zur jeweiligen Rechtsdeutung verabschieden und inhaltliche Aufklärung geben. Einige dieser Gremien entwickeln auch ein System von Präzedenzfällen, das auf Einzelfallentscheidungen beruht.

Gewohnheitsrecht ist im Allgemeinen eindeutig, auf der Detailebene jedoch notorisch unpräzise. Richterentscheidungen auf nationaler Ebene, die auf der Grundlage internationalen Rechts gefällt werden, gibt es so gut wie keine, wenngleich in jüngster Zeit viel unternommen wurde, um diesem Mangel abzuhelpfen. Es gibt keinen verbindlichen Katalog allgemeiner Rechtsgrundsätze.

Einige dieser Probleme tauchen auch in vielen nationalen Rechtssystemen auf. So ist zum Beispiel – ungeachtet des gerade Gesagten – auch auf nationaler Ebene die unterschiedliche Auslegung von Menschenrechten oft eine Quelle von Unklarheit. In vielen Rechtsbereichen ist

es oftmals schwierig, die Detailaussagen von Gesetzen zu verstehen. Dennoch sollten diese Probleme nicht hochgespielt werden, weder auf nationaler noch auf internationaler Ebene.

Mit Sorge ist allerdings zu beobachten, dass im Bereich des Völkerrechts Regeln und Institutionen stark zunehmen. Nach Einschätzung von Fachleuten unterliegt das Völkerrecht derzeit einem Prozess der Fragmentierung und löst sich in eine Reihe von selbständigen Einzelverordnungen auf. Es ist zu befürchten, dass Normen immer uneinheitlicher und Konflikte zwischen unterschiedlichen Normen immer schwieriger zu lösen sind. Die Transparenz, Eindeutigkeit und Sicherheit des Völkerrechts würde dadurch in fataler Weise zersetzt.

Allerdings erläutert die Internationale Kommission für Recht (ein UN-Gremium, dessen Aufgabe die Fortbildung und Kodifizierung des Völkerrechts ist) in einem kürzlich erschienenen Bericht zu diesem Thema, dass die genannten Risiken kontrollierbar sind. Sie sind es, solange der Entwicklung von Konfliktlösungsmethoden für den Fall des Zusammenpralls unterschiedlicher Normen, Regierungsformen und Gesetze ausreichend Rechnung getragen wird.

Auch ist zu beachten, dass das Völkerrecht in der Tat beträchtliche Stärken hat. Das *Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge* von 1969 bietet ein beeindruckendes Regelwerk zum Abschluss, der Auslegung und dem Beenden von Verträgen. Dank dieses Übereinkommens wird die Anforderung an Klarheit in rechtstaatlichen Gesetzgebungsverfahren mit Sicherheit erfüllt, zumindest was das Vertragsrecht angeht.

Auch das Internet hat dafür gesorgt, dass internationale Verträge besser zugänglich geworden sind. So kann man zum Beispiel die Vertragssammlung der Vereinten Nationen im Internet abrufen. Zu einzelnen richterlichen Entscheidungen finden sich zahlreiche Publikationen, Analysen und Kommentare. Die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs oder internationaler Strafgerichtshöfe kann hier als Beispiel dienen.

Die Liste der genannten Stärken und Schwächen ist nicht vollständig und könnte noch näher erörtert werden. Trotz seiner dezentralen Natur wird das Völkerrecht insgesamt als ausreichend sicher, berechenbar und klar angesehen, zumindest in so wesentlichen Kerngebieten wie Menschenrechtskonventionen, humanitärem Völkerrecht, Arbeitsrecht, Wirtschaftsrecht, Seerecht und Verantwortlichkeit der Staaten.

Dies sollte allerdings kein Grund zur Selbstzufriedenheit sein. Was die Rechtseindeutigkeit, Zugänglichkeit und Rechtssicherheit angeht, so kann und sollte das Völkerrecht weiter verbessert werden. Jedoch ist die Erfüllung dieser Voraussetzungen *nicht* die größte Herausforderung, der das Völkerrecht ausgesetzt ist.

### 3.2.2 *Unabhängige und unparteiliche Justiz*

Eine weit größere Herausforderung an die Verwirklichung von Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene ist die Konfliktbeilegung mit friedlichen Mitteln.

Im internationalen Zusammenhang gibt es bekanntermaßen zwei Wege, Dispute auf friedlichem Weg zu lösen: durch Diplomatie oder durch Gerichtsurteile. Oft werden Auseinandersetzungen mit diplomatischen Mitteln wie Verhandlungen, freundlicher Unterredung, Anfragen oder Schlichtung beigelegt. Wenn jedoch Diplomatie nicht zum Erfolg führt oder nicht geeignet ist, entschließen sich Konfliktparteien oft zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung; sie legen, anders ausgedrückt, ihren Fall in die Hände einer unparteiischen dritten Partei und unterwerfen sich deren Urteil.

Die internationale Staatengemeinschaft kennt keinen Mangel an verschiedenen Verfahren zur gerichtlichen Urteilsfindung. Im Gegenteil: mitunter wird sogar argumentiert, dass es nicht zu wenige, sondern zu viele verschiedene Mechanismen gibt.

Gerichtliche Streitschlichtung kann verschiedene Formen haben; als Schiedsgerichtsverfahren kann sie vor einem Ständigen Schiedsgerichtshof stattfinden oder vor einmalig für den betreffenden Fall bestellten Schiedsrichtern. Sie kann auch die Form des gerichtlichen Vergleiches haben.

Je nach Definition existieren ca. 15 internationale und regionale Gerichtshöfe, die meisten davon sind dauerhafte Einrichtungen. Dazu zählen der *Internationale Gerichtshof* (die zentrale Gerichtsinstanz der Vereinten Nationen), der *Internationale Seegerichtshof*, der *Internationale Strafgerichtshof*, der *Europäische Gerichtshof*, der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte*, der *Inter-Amerikanische Gerichtshof für Menschenrechte* sowie der *Afrikanische Gerichtshof für Menschenrechte und die Rechte der Völker*.

Das Problem ist auch nicht, dass Gerichtshöfe, Gremien und andere richterliche Institutionen zu wenig unabhängig und unparteiisch sind. Der Internationale Gerichtshof wird, ebenso wie die anderen hier angeführten Gerichtshöfe, hoch geschätzt für die professionelle Integrität und Kompetenz seiner Richter. Er steht allen Vertragsstaaten seiner Satzung offen, also allen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen sowie Nicht-Mitgliedsstaaten unter bestimmten Bedingungen.

Die bedeutendste Herausforderung für Gerichtshöfe auf internationaler Ebene ist jedoch das System der Zuständigkeit. Auf nationaler Ebene wäre es aus rechtstaatlicher Sicht völlig unakzeptabel, wenn Konfliktparteien selbst entscheiden könnten, ob sie und ihre Rechtsangelegenheit in die Zuständigkeit eines Gerichtshofes fallen. Unvermeidlich würde ein solches System dazu führen, dass Streitfälle ungelöst blieben.

Aus rechtstaatlicher Sicht ist eine zwingende Zuständigkeit der nationalen Gerichte selbstverständlich. Diese bedeutet, dass die Gerichte auf der Basis neutraler Kriterien (und nicht aufgrund einer Zustimmung der beteiligten Parteien) entscheiden, ob sie zuständig sind, einen Fall zu verhandeln und zu entscheiden.

Für einige der oben erwähnten internationalen Gerichtshöfe gilt eine obligatorische Zuständigkeit, beispielsweise für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, dessen Gerichtsbarkeit sich ein Staat bei einer Mitgliedschaft im Europarat unterwerfen muss. Andere internationale Gerichtshöfe hingegen besitzen keine obligatorische Zuständigkeit, sondern können einen Rechtsfall nur mit Zustimmung der Konfliktparteien verhandeln. Als prominentestes – und problematischstes – Beispiel ist hier der Internationale Gerichtshof zu nennen.

Wenn ein beklagter Staat also den Wunsch hat, die Beilegung eines Streitfalls mit einem Kläger-Staat durch den Internationalen Gerichtshof – und jede andere richterliche oder schiedsrichterliche Regelung – zu blockieren, so kann er dies tun. Streitigkeiten bleiben damit ungelöst.

Unbefriedigend ist dies auch in weiterem Sinn: wo klare Urteile zu angeblichen Völkerrechtsverletzungen fehlen, untergräbt dies die Klarheit des Völkerrechts im maßgeblichen Fall. Und bekanntlich können Streitigkeiten besser verhindert oder auf diplomatischem Weg gelöst werden, wenn für einen ähnlich gelagerten Fall ein klares Urteil des Internationalen Gerichtshofs vorliegt.

Hinzuweisen ist hier auf eine Bestimmung in Artikel 36 Absatz 2 der Satzung des Internationalen Gerichtshofs, nach der Staaten der obligatorischen Zuständigkeit des Gerichtshofs im Voraus zustimmen können, wenn es um Konflikte mit anderen Staaten geht, die sich ihrerseits zu dieser Anerkennung verpflichtet haben. Zur Zeit ist diese Bestimmung nicht besonders wirksam, da sich bis jetzt haben lediglich 67 Staaten der Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs unterworfen haben. Bedauerlicherweise haben viele dieser Staaten jedoch außerdem umfangreiche Vorbehalte gemacht, was die spezielle Anforderung, dass sich die Gegenpartei in gleichem Umfang verpflichtet haben muss, für die meisten Fälle zur Illusion werden lässt.

Der Weg hin zur Verwirklichung von Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene führt klar über die allgemeine Anerkennung der obligatorischen Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs in Übereinstimmung mit Artikel 36 Absatz 2 in dessen Verfassung. Europa sollte in dieser Hinsicht Modellcharakter haben: ein Staat kann nur dann Mitglied der Europäischen Union und des Europarats werden, wenn er sich der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg bzw. des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg unterwirft. Dabei soll aber nicht unerwähnt bleiben, dass bei weitem nicht alle europäischen Staaten sich der Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs unterworfen haben.

### 3.2.3 Geeignete Durchsetzungsmethoden

Ein bekannter Völkerrechtler hat einmal geschrieben: „Man kann wohl davon ausgehen, dass fast alle Staaten fast immer fast alle völkerrechtlichen Grundsätze und Verpflichtungen beachten.“

Zwar kommen Verletzungen des Völkerrechts vor und erfahren dann oft ein großes öffentliches Interesse, sie sind jedoch die Ausnahmen, die die Regel bestätigen. Die Mehrzahl der Beobachter und Fachleute lassen die Aussage gelten, dass das Völkerrecht im Allgemeinen beachtet wird. Seine Durchsetzung scheint also kein schwerwiegendes Problem darzustellen.

Dennoch ist die Situation bei weitem nicht zufriedenstellend. Wie bereits erwähnt hat die Völkergemeinschaft keine zentrale Strafverfolgungsbehörde mit eigenem Gewaltmonopol. Zwar existieren Gremien mit der Befugnis, die Einhaltung des Völkerrechts sicherzustellen bzw. dies zumindest zu versuchen. Nur wenige dieser Gremien arbeiten jedoch effektiv.

Das bekannteste unter diesen Gremien ist der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der, wie bekannt ist, die Befugnis hat, Maßnahmen zu ergreifen und notfalls auch Gewaltanwendung anzuordnen, wenn Frieden und Sicherheit international gefährdet sind oder wiederhergestellt werden müssen.

Sein unparteiisches Handeln wird jedoch oft in Frage gestellt und ihm wird vorgeworfen, mitunter zu Doppelmoral zu neigen. Ein Grund dafür liegt darin, dass der Sicherheitsrat oft durch den Gebrauch des Vetorechts seiner ständigen Mitglieder am Handeln gehindert wird, mit der Folge, dass Völkerrechtsverletzungen ungeahndet bleiben. Es kommt auch immer wieder vor, dass Mitglieder des Sicherheitsrates, einschließlich ständiger Mitglieder, ihrerseits die UN-Charta verletzen.

Und während Gremien wie der UN-Sicherheitsrat befugt sind, sich mit Völkerrechtsverletzungen zu befassen, die das Gemeinwohl innerhalb der Staatengemeinschaft betreffen – besonders was Frieden und Sicherheit angeht – so gibt es doch kaum einen Mechanismus, der bei Streitfällen außerhalb der UN-Charta auf den Plan tritt. Zudem können gerichtliche Einigungen von Streitfällen aufgrund des freiwilligen Charakters der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes nicht zustande kommen.

Die einzige Durchsetzungsmethode, die Staaten bei eher „privaten“ Verletzungen ihrer Rechte zur Verfügung steht, ist demnach die Selbsthilfe. Ein Staat kann eine rechtmäßige Vergeltungsmaßnahme – auch bekannt als Retorsionsmaßnahme – ergreifen und beispielsweise wirtschaftliche oder Reisebeschränkungen verhängen oder diplomatische Beziehungen aufkündigen. Er kann auch Maßnahmen ergreifen, die in sich zwar illegal sind, durch einen vorangegangenen illegalen Akt der Gegenseite jedoch gerechtfertigt sind, beispielsweise im Fall einer Blockade.

Selbsthilfe hat jedoch das Problem, dass ihre Wirksamkeit uneinheitlich ist, weil sie von der relativen Stärke des jeweiligen Staats abhängt. Sie ist auch deshalb unzulänglich, weil kein unabhängiger und neutraler Dritter mit der Einschätzung betraut wird, ob in der Tat völkerrechtliche Verpflichtungen verletzt worden sind. Bei Streitschlichtung sollte es nicht um Macht gehen, sondern um Gesetze.

### **3.3 Warum ist Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene unverzichtbar?**

Oft wird angeführt, dass Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene ähnlichen Interessen dient wie auf nationaler. So betrachtet, fördert Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene die Berechenbarkeit und die Gleichheit im Verhältnis von Staaten und anderen völkerrechtlichen Instanzen untereinander und schränkt willkürliche Machtausübung ein. Darüber hinaus gibt es jedoch noch eine Reihe weiterer gravierender Gründe, aus denen Staaten, Organisationen und Einzelpersonen völkerrechtliche Vereinbarungen befolgen sollten.

Zunächst einmal stellt das Völkerrecht traditionell einen Katalog von Normen und Institutionen dar, deren Ziel die Schaffung und Erhaltung des Weltfriedens ist. Weiterhin zielt eines seiner Zweige, das humanitäre Recht, für Fälle von gewaltsam ausgetragenen Konflikten auf die Humanisierung der Kriegsführung ab.

Frieden und Stabilität wäre, so eine allgemein anerkannte Tatsache, ohne die Existenz des Völkerrechts – oder im Fall seiner Nicht-Befolgung – schwieriger zu erreichen, wenn nicht sogar unmöglich. Eine anarchistische Völkergemeinschaft wäre bei weitem gewalttätiger als eine rechtstaatliche. Klar ist auch, dass Kriegsführung, wo das Kriegsvölkerrecht nicht befolgt wird, außerordentlich brutal ist.

Immer häufiger werden mit Hilfe des Völkerrechts auch Versuche unternommen, globale und regionale Probleme zu lösen. Internationale Kriminalität, internationaler Terrorismus, dysfunktionale Finanzmärkte und Umweltprobleme (die Verschmutzung von Atmosphäre und Gewässern, globale Erwärmung, die Bedrohung der Artenvielfalt sowie die Gefahren von nuklearer und anderer Kontamination) sind deutliche Beispiele. Probleme dieser Größenordnung können von Einzelstaaten nicht gelöst werden, sie verlangen vielmehr internationale Kooperation und Regulierung. Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene rückt die Lösung regionaler und globaler Probleme näher.

Das Völkerrecht befasst sich außerdem in zunehmendem Maß mit der weltweiten Einhaltung von Menschenrechten. Zwar haben diese Rechte fast immer ein Pendant im jeweiligen nationalen Recht, aber selbst in diesem Fall werden die nationalen durch die internationalen Menschenrechtskonventionen bekräftigt und gefestigt.



Dazu kommt, dass das Völkerrecht, internationale Menschenrechts-Gerichte und andere Überwachungsmechanismen als zusätzliche Kontrolle für die Exekutive auf Staatsebene fungieren können und damit Kontrollmechanismen und Ausgewogenheit auf nationaler Ebene ergänzen. Dieses Thema wird im folgenden Kapitel weiter ausgeführt. Hier mag der Hinweis genügen, dass die Befolgung des Völkerrechts für den Schutz der Menschenrechte auf nationaler Ebene von allergrößter Bedeutung ist.

All die hier angeführten Argumente haben einen gemeinsamen Tenor: Rechtsstaatliches Handeln auf internationaler Ebene dient letztendlich den Interessen jedes einzelnen Menschen.

## **4 RECHTSSTAATLICHKEIT AUF NATIONALER UND INTERNATIONALER EBENE: EIN VERHÄLTNIS GEGENSEITIGER ABHÄNGIGKEIT**

### **4.1 Was die beiden Ebenen verbindet**

Die Gemeinsamkeiten des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene sind hier bereits ausführlich betrachtet worden. Grundbedeutung auf beiden Ebenen ist der Begriff Gesetzes-treue. Charakteristisch auf beiden Ebenen ist zudem eine unabhängige und unparteiische Justiz sowie Gesetze, die allgemein bekannt sind und verstanden werden und in gleicher Weise für alle gelten.

Wie aber stehen Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene und ihre Verwirklichung auf nationaler Ebene in Bezug zueinander? Kann Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene von Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene profitieren? Kann nationale Rechtsstaatlichkeit durch Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene gestärkt werden?

In der Vergangenheit existierten nationale und internationale Normen unabhängig voneinander. Heute hat sich dies jedoch geändert. Nationales und internationales Recht können nicht mehr separat voneinander betrachtet werden, jedenfalls nicht in allen Rechtsgebieten. Sie sind in zunehmendem Maß miteinander verwoben.

Bestes Beispiel hierfür ist das Verfassungsrecht, wo sich der Bereich der Bürgerrechte wesentlich mit den internationalen Menschenrechtskonventionen überschneidet. So ist es heute beispielsweise schwer vorstellbar, dass die neu entwickelte Verfassung eines Staates keinen klaren Bezug auf internationale Menschenrechtskonventionen nimmt und aus ihnen zitiert. In einigen Fällen beziehen Verfassungen ausdrücklich das Völkerrecht in ihr nationales Recht ein.

Andere Beispiele für zunehmende Querverbindungen finden sich im Umwelt- und im Investitionsschutzrecht.

Tatsächlich wird die Souveränität der nationalen Gesetzgeber durch die wachsende Zahl von Abkommen auf diversen Gebieten immer mehr eingeschränkt – dies zu wissen ist besonders wichtig für Politiker, deren Aufgaben im Bereich der Legislative eines Staates liegen. Eine wesentliche Komponente nationaler Gesetzgebung ist heutzutage die Überprüfung, ob ein zu verabschiedendes Gesetz mit den internationalen Abkommen übereinstimmt, denen der jeweilige Staat beigetreten ist. Beispiele und Erläuterungen hierzu finden sich in der IPU-Veröffentlichung „Parliament and Democracy in the Twenty-First Century“ (Details s. Literaturverzeichnis im Anhang).

Besondere Bedeutung hat diese Komponente im humanitären Völkerrecht. Parallel zur obligatorischen Überprüfung eines Gesetzesvorschlages auf die Verfassungsmäßigkeit auf nationaler Ebene muss daher geprüft werden, ob er internationalen Menschenrechtskonventionen nicht widerspricht.

Gefordert sind dabei auch die Parlamente der einzelnen Staaten, die dazu beitragen müssen, die Umsetzung internationaler Menschenrechtsnormen zu überwachen. Beispiele dazu aus verschiedenen Staaten, unter anderem in Afrika und Südamerika, finden sich in der oben genannten IPU-Veröffentlichung. Von besonderem Interesse ist hier der Weg des Brasilianischen Parlaments bei der Umsetzung von Empfehlungen eines regionalen Menschenrechtsausschusses. Weiter existieren eine Reihe von Empfehlungen für Parlamentarier, die 2004 in Abuja bei einem internationalen Workshop zum Thema Menschenrechtsorganisationen und gesetzgebende Gewalt ausgearbeitet wurden, sowie Referenzen zu den sogenannten „Pariser Prinzipien“ zum Status von NHRIs, verabschiedet von der Generalversammlung (Resolution 48/134) am 20. Dezember 1993.

Das bedeutet natürlich nicht, dass alle Bestandteile internationalen Rechts im nationalen Recht eine Entsprechung finden, oder umgekehrt. Wenn beispielsweise ein Staat zur Selbstverteidigung in die Angelegenheiten eines anderen Staates eingreift, so ist dies keine Angelegenheit nationalen Rechts, sondern es gelten als wichtigste Rechtsgrundlagen die Charta der Vereinten Nationen und das Völkergewohnheitsrecht.

Zuständig für die Schlichtung eines solchen Falles wäre grundsätzlich der Internationale Gerichtshof und nicht der nationale Gerichtshof eines einzelnen Landes. Ob der Fall dann allerdings tatsächlich im Zuständigkeitsbereich des Internationalen Gerichtshof liegt, ist – das bereits Gesagte macht es deutlich – eine andere Frage.

Und es ist ebenso klar, dass nationales Recht angewandt wird und ein nationaler, nicht ein internationaler, Gerichtshof zuständig ist, wenn sich beispielsweise der Besitzer eines Grundstücks und eine Stadtregierung über eine Baugenehmigung streiten.

Eine andere Sache ist es, dass in solchen Fällen das angewandte Recht mit dem Völkerrecht übereinstimmen muss. Wenn beispielsweise, wie sich in der Praxis zeigt, die höchstrichterliche Entscheidung eines Gerichts in einem europäischen Staat den Verdacht erweckt, gegen die Europäische Menschenrechtskonvention zu verstoßen, dann kann der Fall vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gebracht werden. Urteilt dieser, dass die Menschenrechtskonvention in der Tat verletzt wurde, müsste der betreffende Staat daraufhin in der Regel seine nationalen Gesetze dementsprechend ändern, um weitere Rechtsverstöße gleicher Art zu verhindern.

Zwei Beispiele verdeutlichen dies: Im ersten Fall urteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzt wurde, weil ein Rechtsweg zur Überprüfung von behördlichen Entscheidungen, welche die Bürgerrechte und Verpflichtungen eines Einzelnen betreffen, nicht zur Verfügung stand. In einem weiteren Fall entschied der Gerichtshof, dass es das Recht auf Privatsphäre unter der Menschenrechtskonvention verletzt, wenn DNA-Proben von Festgenommenen auch nach einem Freispruch oder nachdem die Anklage fallengelassen wurde, weiter aufbewahrt werden. In beiden Fällen mussten die Gesetze des jeweiligen Landes entsprechend angepasst werden.

Man kann also mit Recht sagen, dass sich das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und auf internationaler Ebene durch die zunehmende Vernetzung beider Rechtsräume gegenseitig in bedeutsamer Weise bestärken.

#### **4.2 Warum nationale Rechtsstaatlichkeit vom Völkerrecht abhängig ist**

Oft hat das Völkerrecht einen direkten Bezug zum Prinzip der Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene. Wie die oben geschilderten Fälle zeigen, kommt dies am deutlichsten im humanitären Völkerrecht zum Ausdruck. Diese Rechte grenzen die Macht eines Staates gegenüber seinen Staatsbürgern und anderen Einwohnern ein, indem sie Rechte wie das Recht auf freie Meinungsäußerung, Versammlungsfreiheit und das Recht auf freie Religionsausübung garantieren (siehe dazu Artikel 6 bis 12 des *Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte*). Sie schaffen außerdem Rahmenbedingungen für unabhängige und unparteiische nationale Justizapparate (siehe dazu Artikel 14 ebd.).

#### Menschenrechte

Fast alle Staaten haben die gängigen Menschenrechtsvereinbarungen unterzeichnet und ratifiziert. 160 Vertragsparteien zählt beispielsweise der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*, 167 der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (Stand August 2012). Darüber hinaus existieren zahlreiche regionale

Menschenrechtsvereinbarungen. Ein Politiker muss wissen, welche internationalen Verträge aus dem Bereich des humanitären Völkerrechts der eigene Staat ratifiziert hat.

Darüber hinaus haben zahlreiche Menschenrechte einen Status von völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht erlangt. Dazu gehört beispielsweise die *Allgemeine Menschenrechtserklärung*, die heute allgemein anerkannt wird. Daraus ergibt sich, dass jeder Staat verpflichtet ist, fundamentale Menschenrechte zu respektieren, auch wenn er die relevanten allgemeinen oder regionalen Abkommen nicht unterzeichnet oder ratifiziert hat. Somit haben die Menschenrechtsbestimmungen des Völkerrechts einen entscheidenden Einfluss auf nationales Recht.

#### Vorrang des Völkerrechts

Das Völkerrecht ist dem nationalen Recht übergeordnet. Ein Staat hat die Verpflichtung, das Völkerrecht zu respektieren und trägt die Verantwortung für Völkerrechtsverstöße seiner legislativen, exekutiven oder judikativen Gewalt. Staaten können also nicht ihr nationales Recht, nicht einmal ihre Verfassung, zur Verteidigung bei Verstößen gegen das Völkerrecht heranziehen. Anders ausgedrückt: das Völkerrecht kann von nationalem Recht nicht umgangen, geschweige denn außer Kraft gesetzt werden.

Das Völkerrecht und insbesondere seine Menschenrechtsbestimmungen stärken damit die Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene. Wenn sich in der nationalen Gesetzgebung Lücken in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit finden, kann das Völkerrecht zurate gezogen werden, um Abhilfe zu schaffen.

#### Einschränkungen in der Praxis

In der Realität ist das Bild jedoch oftmals bedeutend düsterer und die Wirkung des Völkerrechts kann auf nationaler Ebene auf vielfältige Weise eingeschränkt werden.

Das erste Problem betrifft die sogenannten Vorbehalte bei der Ratifizierung von völkerrechtlichen Abkommen. Im Verlauf der Beitrittsverhandlungen zu einem Abkommen kann ein Staat Erklärungen abgeben, nach denen er festlegt, dass bestimmte vertragliche Regelungen in seinem Hoheitsgebiet nicht gelten, oder deren Rechtskraft für sich modifiziert.

Kontrovers diskutiert wird die Frage, wie weit man bei Menschenrechtsvereinbarungen Vorbehalte zulassen sollte, insbesondere wenn es um Menschenrechtsabkommen geht, die den Status von völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht haben. Jedenfalls im Prinzip scheint Einigkeit zu bestehen, dass es *nicht* im Interesse der Rechtsstaatlichkeit ist, wenn die Geltung von humanitären völkerrechtlichen Abkommen auf nationaler Ebene beschränkt wird.

## Anwendung auf nationaler Ebene

Ein zweites Problem betrifft das Verhältnis zwischen Völkerrecht und nationalem Recht im innerstaatlichen Bereich. Wie schon gesagt ist das Völkerrecht dem nationalen Recht übergeordnet und jeder Staat hat die Verpflichtung, die Regeln des Völkerrechts aufrechtzuerhalten und zu befolgen. Die Frage ist jedoch, ob dies auch mit sich bringt, dass sich der einzelne Bürger vor einem nationalen Gerichtshof auf völkerrechtliche Bestimmungen berufen kann. Grob gesagt, gibt es auf diese Frage drei Antworten.

### Das monistische und das dualistische System

Als Diskussionsgrundlage ist es hierbei notwendig, zunächst zwischen zwei unterschiedlichen Methoden des Umgangs mit völkerrechtlichen Verträgen zu unterscheiden: dem monistischen und dem dualistischen System. Politiker, die in der Legislative tätig sind, müssen wissen, zu welchem der beiden Systeme ihr Staat gehört.

Die bedeutendste Auswirkung in der Praxis des monistischen Systems ist, dass Verträge gemäß ihres Wortlauts mit ihrer Ratifizierung durch den Staat ohne weiteren Umsetzungsakt zu bindendem nationalen Recht werden. Wenn beispielsweise ein Staat das Recht eines Bürgers auf freie Meinungsäußerung verletzt, wie es im *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* niedergelegt ist, dann kann der Bürger den Staat für diese Rechtsverletzung vor einem nationalen Gericht zur Verantwortung ziehen. Völkerrecht ist hier unmittelbar anwendbar, hat direkte Wirkung auf die nationale Rechtsordnung und wird automatisch in das nationale Rechtssystem integriert. Nationale Gerichte können es direkt und ohne Durchführungsvorschriften anwenden.

In einem dualistischen System müssen die aus internationalen Abkommen erwachsenden Verpflichtungen in nationales Recht transformiert und implementiert werden, um die gleiche Wirkung zu erzielen. Im Wesentlichen bedeutet dies, dass ein solcher Staat einen völkerrechtlichen Vertrag erst ratifizieren kann, wenn er seine innerstaatliche Gesetzgebung auf Übereinstimmung mit den betreffenden Vertragsverpflichtungen überprüft hat.

In beiden Situationen gelten die vertraglichen Verpflichtungen im Verhältnis zu den anderen Vertragsstaaten. Dies bedeutet, dass Vertragsstaaten bei einer Verletzung der Vertragspflichten untereinander rechenschaftspflichtig sind. Verletzt ein Staat beispielsweise das Recht eines Bürgers auf freie Meinungsäußerung, das im *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* garantiert wird, so ist er gegenüber den anderen Vertragsstaaten rechenschaftspflichtig.

Hat ein Staat, der nach dem dualistischen System operiert, seine Verpflichtungen aus einem Vertragsbeitritt nicht ordnungsgemäß ins nationale Recht umgesetzt, so wird es einem Bürger schwer fallen, diesen

Staat vor einem nationalen Gericht zur Verantwortung zu ziehen. Abhängig vom Verfahrensgegenstand kann er aber Abhilfe schaffen und sich an ein internationales Kontrollorgan, insbesondere an einen Menschenrechtsgerichtshof, wenden.

Es gibt noch eine dritte Position, die zwischen der monistischen und der dualistischen Herangehensweise liegt. Dabei wird das Völkerrecht als eigenes, abgegrenztes Recht begriffen, das aber unter bestimmten Bedingungen innerstaatlich angewandt werden kann, ohne vorher ins nationale Recht implementiert worden zu sein. In der Praxis beschreiben die meisten Staaten diesen Weg.

Welche dieser drei Systeme ein Staat nutzt, ist im Völkerrecht nicht vorgeschrieben. Grundsätzlich sind alle drei Wege zufriedenstellend, es ist aber wichtig zu wissen, wo die jeweiligen Stärken und Schwächen liegen.

Die größte Schwäche des dualistischen Systems ist, dass die Wirksamkeit des Völkerrechts vom Handeln des jeweiligen Staates abhängt. Zusätzlich zur Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrages entscheidet der Staat nicht nur, ob und wann er diesen in sein nationales Recht eingliedern will, er bestimmt auch, in welchem Ausmaß dies getan wird.

Es ist also durchaus möglich, dass ein völkerrechtlicher Vertrag nur langsam, oder zu einem geringen Teil, oder überhaupt nicht in nationales Recht übertragen wird. Führt man sich vor Augen, dass Staaten sich oft vom Völkerrecht – und speziell von dessen Menschenrechtsbestimmungen – in ihrer Selbstbestimmung eingeschränkt sehen, dann überrascht es nicht, wenn Menschenrechtsaktivisten das monistische System dem dualistischen vorziehen.

Das Hauptproblem des monistischen Systems und der Zwischenlösung besteht hingegen darin, dass sie den nationalen Gerichtsbarkeiten eine schwere Last aufbürden. Nur ein Richter, der im Völkerrecht gut bewandert ist und weiß, wie es korrekt angewendet wird, kann auch ein Sprachrohr des Völkerrechts sein. Ein weiterer Einwand ist, dass das Völkerrecht von Richtern aus unterschiedlichen Staaten oft sehr unterschiedlich interpretiert wird.

Anwendung im weiteren Sinn

Bisher wurde am Beispiel der *Menschenrechte* verdeutlicht, in welcher Weise nationales Recht vom Völkerrecht beeinflusst wird. Klar sein sollte jedoch auch, dass es viele weitere Gebiete gibt, wo diese Argumente greifen. Als Beispiel dienen können international geltende Richtlinien zum Schutz der Rechte am geistigen Eigentum oder die zahlreichen multilateralen WTO-Verträge auf dem Gebiet des Handels, aber auch in anderen Bereichen. In diesem Zusammenhang kann der WTO-Streitbeilegungsmechanismus erwähnt werden, der auf internationaler Ebene zumindest ein Mittel zur Durchsetzung vorsieht.



### **4.3 Warum das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit im Völkerrecht von nationalem Recht abhängig ist**

Die Münze hat jedoch zwei Seiten: auf internationaler Ebene profitiert das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit davon, wenn auf nationaler Ebene rechtstaatlich gehandelt wird. Es scheint sogar, dass es wesentlich davon abhängig ist, wie Gesetze innerstaatlich umgesetzt werden.

Welche Rolle spielen Regierungen und Gesetzgeber?

Die Rolle, die Regierungen und Gesetzgeber in diesem Prozess spielen, kann gar nicht genug hervorgehoben werden. Besonders entscheidend ist dabei, dass Verträge, nachdem sie von der Regierung beschlossen und vom Parlament gemäß der Verfassung ratifiziert worden sind, ordnungsgemäß auf nationaler Ebene umgesetzt werden. Nähere Einzelheiten dazu waren schon in den Absätzen 4.1 und 4.2 zu lesen.

Eine ernste Frage

In diesem Zusammenhang sollte eine ernste Frage zur Verbindung zwischen Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene nicht ungestellt bleiben. Wie in Absatz 3.2.3 zu lesen ist, haben in der Vergangenheit mehrere Mitglieder des Sicherheitsrates – darunter auch ständige Mitglieder – gegen die Charta der Vereinten Nationen verstoßen.

Ein trauriges Beispiel ist der Irak-Krieg von 2003, als Staaten unter Verletzung des Völkerrechts und ihrer eigenen Gesetze in den Krieg zogen. Die betreffenden Staatsführer rechtfertigten dies damals mit der Auffassung, die nationalen Interessen machten eine solche gesetzeswidrige Gewaltanwendung notwendig. Sie waren bereit, völkerrechtliche Bestimmungen zu übertreten. Ein weiteres Beispiel ist der menschenrechtsmissachtende Charakter gewisser Anti-Terror-Maßnahmen.

Eine ausführliche Diskussion dieser schwerwiegenden Frage würde den Rahmen eines kurzen Leitfadens sprengen. Es wäre jedoch unredlich, überhaupt nicht darauf einzugehen. Geführt werden muss diese Diskussion wegen ihrer Bedeutung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit der Zukunft.

Grundsätzlich haben rechtstaatliche Prinzipien ausnahmslos für jeden und zu jeder Zeit Geltung. Es ist einfach, rechtstaatlich zu handeln, wenn das Gegenüber den gleichen Prinzipien anhängt. Stimmt man jedoch mit dessen Überzeugungen und Gepflogenheiten in keiner Weise überein, dann wird mitunter das gefährliche Argument laut, Rechtsstaatlichkeit sei im Einzelfall nicht gültig.

Es mag hier der Hinweis genügen, dass das Verhalten der größeren Staaten, besonders das der ständigen Mitglieder des Weltsicherheitsrates, ein entscheidendes Kriterium für die Zukunft des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist – vermutlich sogar *das* entscheidende

Kriterium. Eine besonders wichtige Rolle spielen dabei die westlichen Demokratien. Ihr Verhalten in diesem Bereich muss in der Tat makellos sein. Unglücklicherweise ist dies heute jedoch nicht der Fall.

Welche Rolle spielen die nationalen Gerichte?

Auch die nationalen Gerichtshöfe spielen bei der Umsetzung des Völkerrechts auf nationaler Ebene eine entscheidende Rolle, indem sie sicherstellen, dass Staatsapparat, Organisationen und Bürger ihre völkerrechtlichen Pflichten erfüllen. In gewisser Hinsicht hängt die Zukunft der Rechtsstaatlichkeit nicht zuletzt von den nationalen Gerichtshöfen ab.

Die Mitwirkung der nationalen Gerichtshöfe ist natürlich begrenzt. Sie sind nicht in der Lage, *alle* völkerrechtlichen Normen auf *alle* Streitfälle zwischen *allen* Kontrahenten anzuwenden. Es gibt jedoch die Fälle, in denen ein nationaler Gerichtshof einen Beitrag leisten kann, beispielsweise wenn er dafür zuständig ist, Personen aus einem anderen Land wegen der Verletzung grundlegender Menschenrechte zur Verantwortung zu ziehen.

Selbst in Fällen, in denen ein nationales Gericht zur Anwendung von völkerrechtlichen Normen befugt ist, sind internationale Gerichtshöfe als Instanz zur Überprüfung unverzichtbar. Sie gewährleisten eine stringente und einheitliche Auslegung und Anwendung des Völkerrechts. Dies ermöglicht eine zusätzliche Kontrolle der Qualität nationaler Gerichtsentscheide.

Auch wenn beispielsweise die nationalen Gerichte aller Mitglieder des Europarates in einschlägigen Rechtsangelegenheiten die Europäischen Menschenrechtskonvention engagiert und gewissenhaft anwenden, so wäre der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als letzte Instanz für die Auslegung und Anwendung der Konvention noch immer unentbehrlich.

Dennoch liegt viel Wahrheit in der Vorstellung, dass nationale Gerichte für die Zukunft einer weltweiten Rechtsstaatlichkeit eine wichtige Rolle spielen. Grundsätzlich können viele nationale Gerichte sicherstellen, dass Staatsapparat, Organisationen und Bürger ihre Pflichten auch im Hinblick auf das internationale Recht erfüllen. Es gibt mehrere Gründe, warum nationale Gerichte für eine solche Rolle sogar eine Ideal-Besetzung sind.

Was nationale Gerichte leisten können

Zum einen können nationale Gerichte Lücken in der Befugnis von internationalen Gerichtshöfen und internationalen Streitbeilegungsmechanismen füllen.

Zum zweiten stellen sie eine relativ zügige und preisgünstige Alternative zu letzteren dar. Da das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit verlangt, dass Gerichtsverfahren der Allgemeinheit zugänglich sein müssen und Rechtsprechung nicht verzögert werden darf, ist dies ein wichtiger Vorteil.

Drittens ist die zögerliche Haltung vieler Staaten zu nennen, wenn es darum geht, sich der Rechtsprechung eines internationalen Gerichtshofs zu unterwerfen. Völkerrecht schränkt die Befugnisse von Einzelstaaten ein, und Einzelstaaten gestatten es über-staatlichen Gerichten in der Regel nur ungern, das Ausmaß dieser Einschränkungen zu bestimmen. Von nationalen Gerichten wird dies eher akzeptiert. Und da größere Akzeptanz mit größerer Bereitschaft einhergeht, einen Urteilspruch zu erfüllen, ist auch dies bedeutsam für ein rechtsstaatliches System.

Ein vierter Grund: nationalen Gerichten fällt es meist leichter als weit entfernten Gerichtshöfen und Einrichtungen, Völkerrecht an lokale Gegebenheiten anzupassen. Sie kennen einheimische Grundwerte und Normen besser und sind erfahrener im Umgang mit ihnen. Internationale Normen – besonders im Bereich der Menschenrechte – lassen oft einen bestimmten Ermessensspielraum an Einfühlungsvermögen in nationale Rechtsnormen und Werte, was die Urteilsfindung auf nationaler Ebene zu einem wesentlichen Vorteil macht.

Und schließlich sind nationale Gerichte notwendig, um internationale Gerichte und Tribunale vor Überlastung zu bewahren. Dies ist im Übrigen einer der Gründe für die Maßgabe in Menschenrechtsabkommen, wonach erst nach Ausschöpfung des Rechtswegs auf nationaler Ebene diejenigen Organe, die in den Abkommen vorgesehen sind, den Fall prüfen können.

#### Der Grundsatz der Komplementarität

Dies ist auch einer der Gründe für den Grundsatz der Komplementarität, wie er im Römischen Statut des Internationalen Gerichtshofs niedergelegt ist. Hier geht es darum, dass Staaten im Fall von Kriegsverbrechen selbst Recht sprechen können, solange sichergestellt ist, dass sie dazu juristisch in der Lage sind.

Würde die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene vollständig von internationalen Gerichtshöfen und Tribunalen abhängen, wären diese nicht in der Lage, ihr Pensum zu bewältigen. Dies würde dazu führen, dass Rechtsprechung verzögert und damit verweigert würde.

Natürlich müssen nationale Gerichtshöfe, um dieser Rolle gerecht zu werden, auf höchstem Niveau arbeiten. Sie müssen die Anforderungen an die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene (siehe oben) erfüllen, vor allem, was Unabhängigkeit und unparteiisches Handeln angeht. Nationale Gerichte, die von den Bürgern als korrupt empfunden werden, leisten keinen positiven Beitrag zum Aufbau von Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene.

Anders ausgedrückt ist die Verbesserung der Qualität nationaler Rechtsprechung nicht nur im Interesse der Rechtsstaatlichkeit des jeweiligen Staates, sondern trägt auch weltweit zur Verbesserung von Rechtsstaatlichkeit bei.

## 5 LITERATURHINWEISE

Literaturhinweise finden Sie auf folgenden Websites:

Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law (RWI):

<http://www.rwi.lu.se>

The Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiIL):

<http://www.hiil.org>

Inter-Parliamentary Union (IPU):

<http://ipu.org/english/home.htm>

World Justice Project (WJP):

<http://worldjusticeproject.org/>

Besonders hingewiesen wird auf folgende Veröffentlichungen:

Schlusskommuniqué der 26. Jahresvollversammlung des *InterAction Council* früherer Staats- und Regierungschefs

<http://interactioncouncil.org/final-communiqu-29>

(Sprachen: Englisch, Spanisch, Arabisch)

Human Rights: Handbook for Parliamentarians, herausgegeben von der IPU und dem Amt des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, 2005

[http://www.ipu.org/english/handbks.htm#HR\\_guide](http://www.ipu.org/english/handbks.htm#HR_guide)

(Sprachen: Englisch, Französisch, Spanisch, Arabisch)

Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice, herausgegeben von der IPU, 2006

<http://www.ipu.org/english/handbks.htm#democracy>

(Sprachen: Englisch, Französisch, Spanisch, Arabisch)

Handbook for Parliamentarians: Parliamentary Oversight of the Security Sector, herausgegeben von der IPU und dem Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF), 2003

<http://www.ipu.org/english/handbks.htm#Decaf>

(Sprachen: Englisch, Französisch, Spanisch, Arabisch, Russisch)

Human Rights and Parliaments: Handbook for Members and Staff, herausgegeben vom Westminster Consortium, der International Bar Association IBA und UKaid, 2011

[http://www.ibanet.org/Human\\_Rights\\_Institute/About\\_the\\_HRI/HRI\\_Activities/Parliamentary\\_Strengthening.aspx](http://www.ibanet.org/Human_Rights_Institute/About_the_HRI/HRI_Activities/Parliamentary_Strengthening.aspx)

(Sprachen: Englisch, Arabisch)

Grundsätze betreffend den Status internationaler Institutionen (die „Pariser Prinzipien“)

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>

The Rule of Law Index unter der Schirmherrschaft des *World Justice Project*

<http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>