

DEMOKRATIE UND RECHTSSTAATS-
FÖRDERUNG IN DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT



EINSCHÄTZUNGEN AUS DEN EMPFÄNGERLÄNDERN IN
AFRIKA, ASIEN, LATEINAMERIKA UND SÜDOSTEUROPA

3		VORWORT
5		I. VERFASSUNGSRECHTLICHE VERANKERUNG VON RECHTSSTAATS- UND DEMOKRATIEPRINZIP
7		II. KONKRETISIERUNG DES RECHTSSTAATSPRINZIPS IN DEN UNTERSUCHTEN VERFASSUNGSORDNUNGEN
9		III. KONKRETISIERUNG DES DEMOKRATIEPRINZIPS IN DEN UNTERSUCHTEN VERFASSUNGSORDNUNGEN
13		IV. WECHSELWIRKUNGEN ZWISCHEN RECHTSSTAATS- UND DEMOKRATIEPRINZIP
17		V. FOLGERUNGEN FÜR DIE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT
18		ANHANG: QUESTIONAIRE/FRAGEBOGEN
21		DER AUTOR

Nota bene: Alle Länderberichte, auf die in dieser Publikation verwiesen wird, sowie weitere Materialien zur 6. KAS-Völkerrechtskonferenz finden Sie auf unseren Internetseiten unter www.kas.de/rechtsstaatsfoerderung

Ausführliche Informationen zum Rechtsstaatsprogramm der Konrad-Adenauer-Stiftung finden sich im Internetangebot der KAS unter

www.kas.de/rechtsstaatsprogramm

Hier finden Sie Nachrichten, Veranstaltungshinweise und Veröffentlichungen, darunter auch den Link zu der Broschüre „Weltweit für den Rechtsstaat“.

VORWORT

Bei Demokratie und Rechtsstaatlichkeit handelt es sich um zwei der wichtigsten Ziele, die im Rahmen der – bilateralen und multilateralen – entwicklungspolitischen Zusammenarbeit angestrebt werden.

In den letzten Jahren haben sich die Rahmenbedingungen der Entwicklungszusammenarbeit allerdings erheblich verändert. Die Reform- und Demokratieeuphorie ist in vielen Ländern verflogen, in einigen Weltregionen sind sogar Rückschritte bei der Verwirklichung der demokratischen und politischen Freiheitsrechte der Bürger festzustellen. Beispiele hierfür finden sich in Zentralasien ebenso wie etwa im nördlichen Südamerika.

Nimmt man zu diesen Regionen noch die Staaten hinzu, die sich demokratischen Reformbestrebungen ohnehin nur sehr bedingt geöffnet oder sich ihnen von vornherein verweigert haben – wie beispielsweise China, die meisten Staaten Nordafrikas und des Nahen und Mittleren Ostens –, so erscheinen die Fortschritte in der Ausbreitung der Demokratie über Europa und Nordamerika hinaus fast zwei Jahrzehnte nach dem Fall der Mauer durchaus überschaubar: Sie beschränken sich im Wesentlichen auf bestimmte Regionen Ost- und Südasiens sowie Lateinamerikas und wenige Staaten Afrikas.

Es ist vor diesem Hintergrund nicht überraschend, dass auch die Diskussion über das Verhältnis zwischen Demokratie- und Rechtsstaatsförderung neu entflammt ist. Handelt es sich hierbei um zwei gleichrangige Ziele der Entwicklungszusammenarbeit? Oder ist dem einen Ziel (zumeist dem Rechtsstaat) vor dem anderen (zumeist der Demokratie) Priorität einzuräumen?

So wird in der entwicklungspolitischen Diskussion zum Teil die These vertreten, die Einführung oder Förderung des Rechtsstaats müsse in den Empfängerländern zeitlich *vor* der Demokratisierung erfolgen. Der Rechtsstaat sei unverzichtbare Voraussetzung für die Demokratie, jedoch nicht die Demokratie für den Rechtsstaat. Es gäbe keine überzeugenden Argumente für eine vorrangige Einführung der Demokratie vor rechtsstaatlichen Garantien oder ohne diese. Stärke man etwa allein freie Wahlen und die partizipativen Komponenten der Demokratie, führe dies häufig zu reinen *electoral democracies*, in denen Bürgerrechte unzureichend geschützt, die horizontale Gewaltenteilung defizient und der Rechtsstaat mangelhaft seien.

Nach anderer Auffassung besteht demgegenüber ein zwingender interner Zusammenhang zwischen Rechtsstaat und Demokratie. Das eine bedinge das andere, keines der beiden Ideale sei isoliert erreichbar.

Bei dieser für die Ausrichtung der sowohl bi- als auch multilateralen Entwicklungszusammenarbeit so maßgeblichen Diskussion wurde die Perspektive der Empfängerländer aus Sicht der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) bislang zu wenig berücksichtigt. Aus diesem Grund hat sie sich dieser Fragestellung im Rahmen ihres weltweiten Rechtsstaatsprogramms ausführlich gewidmet.



Dr. Gerhard Wahlers,
Stellvertretender Generalsekretär
der Konrad-Adenauer-Stiftung

Zunächst hat die KAS bei Herrn Dr. Rainer Grote vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg einen umfassenden Fragebogen (*Questionnaire*) in Auftrag gegeben (vgl. Anhang). Diesen Fragebogen hat sie daraufhin neun Experten aus dem Umfeld ihres weltweiten Rechtsstaatsprogramms in Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa – im Einzelnen Ägypten, Kenia, Namibia, China, Philippinen, Argentinien, Venezuela, Rumänien und Russland – übermittelt. Die Fachleute haben auf seiner Grundlage fundierte Länderberichte zu der oben aufgeworfenen Fragestellung erarbeitet, die sie im Laufe der 6. KAS-Völkerrechtskonferenz auf dem Petersberg bei Königswinter im November 2008 vor- und zur Diskussion gestellt haben. Alle Berichte können unter www.kas.de/rechtsstaatsfoerderung in der Originalsprache und in deutscher Übersetzung abgerufen werden. Die vorliegende Publikation enthält das Extrakt aus diesen Länderberichten im Sinne eines vergleichenden Querschnitts, den ebenfalls Rainer Grote für uns erstellt hat.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung fühlt sich durch die Projektergebnisse in ihrem Ansatz bestätigt, ihr weltweites Engagement in der Demokratieförderung durch ein spezialisiertes, weltweit mit unseren Auslandsbüros verzahntes Rechtsstaatsprogramm zu ergänzen.

Die wertorientierte Förderung und Festigung der pluralistischen *Demokratie* in Deutschland und weltweit ist traditionelles Hauptanliegen der Konrad-Adenauer-Stiftung. Aus diesem Grund gehört die Zusammenarbeit mit politischen Parteien christlich-demokratischer Prägung ebenso zu ihren Zielen wie die Förderung der Zivilgesellschaft. Denn nur wenn sowohl die politischen Eliten als auch die Bürger von der Demokratie überzeugt sind und sich ihr gegenüber loyal verhalten, wird sie – auch etwa in wirtschaftlichen Krisenzeiten oder sonstigen Umbruchsituationen – Bestand haben. *Rechtsstaatlichkeit* gilt gemeinhin als Grundvoraussetzung und Kernbestandteil jedes demokratischen Systems (und auch jeder Marktwirtschaft). Der Rechtsstaat sichert den Schutz der Menschenrechte, und ohne einen effektiven Menschenrechtsschutz kann es keine Demokratie (und auch keine auf Eigentumsrechten basierende Marktwirtschaft) geben. Dementsprechend führt die KAS in allen Weltregionen, in denen sie das Ziel der Demokratieförderung verfolgt, *komplementär* zu ihrer Arbeit auf Landesebene auch länderübergreifende Projekte zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit durch. Das weltweite Rechtsstaatsprogramm der Stiftung ist heute in ganz Lateinamerika, in Ost-/Südostasien, in Subsahara-Afrika und in Südosteuropa aktiv.

Ich wünsche Ihnen eine aufschlussreiche und informative Lektüre. Über Rückfragen und Anregungen würden wir uns sehr freuen.

Dr. Gerhard Wahlers
Stellvertretender Generalsekretär
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

I. VERFASSUNGSRECHTLICHE VERANKERUNG VON RECHTSSTAATS- UND DEMOKRATIEPRINZIP

Rechtsstaats- und Demokratieprinzip sind in den meisten der untersuchten Rechtssysteme ausdrücklich in der Verfassung verankert. In den Ländern, die in den letzten Jahren neue Verfassungen angenommen haben und unter dem Einfluss der kontinentaleuropäischen Verfassungstradition stehen, sind entsprechende Gewährleistungen in den einleitenden Bestimmungen, in denen die allgemeinen Prinzipien der Staatsorganisation niedergelegt sind, enthalten (Russland, Rumänien, Venezuela). Beide Prinzipien stehen dabei nicht unverbunden nebeneinander, sondern werden – um eine weithin gebräuchliche Formulierung zu benutzen – zum demokratischen Rechtsstaat (*Estado democrático de Derecho*) miteinander verbunden.¹ Das Fehlen einer entsprechenden allgemeinen Staatszielbestimmung in der argentinischen Verfassung ist in erster Linie auf die Entstehungszeit (1853) dieser Verfassung und darauf zurückzuführen, dass es dem Verfassungskonvent von 1994 durch das Gesetz über seine Einberufung untersagt war, Änderungen am ersten Teil der Verfassung, der die grundlegenden Prinzipien des Staatsaufbaus und die Grundrechte der Argentinier enthält, vorzunehmen.²

Diejenigen Verfassungen, die der britischen bzw. der US-amerikanischen Tradition der Verfassungsgebung näher stehen, kennen demgegenüber keine allgemeinen Staatszielbestimmungen als Gegenstand einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Gewährleistung und sehen daher regelmäßig auch von einer „freistehenden“ Gewährleistung des Rechtsstaats bzw. der *rule of law* ab. Diesem Verfassungstypus sind von den untersuchten Ländern die Verfassungen Kenias, Namibias und der Philippinen zuzuordnen. Umso bedeutsamer erscheint das ausdrückliche Bekenntnis zur Mehrparteien Demokratie, das in Reaktion auf die Einparteienherrschaft der langjährigen Regierungspartei *Kenya African National Union* (KANU) 1997 ausdrücklich in den Eingangsbestimmungen der kenianischen Verfassung verankert wurde.³ Ähnlich sind zentrale Elemente des Rechtsstaatsprinzips bzw. der *rule of law*, wie der Anspruch auf ein rechtsstaatliches Verfahren (*due process*) im Falle der Entziehung von Leben, Freiheit und Eigentum, und des Demokratie-



von links nach rechts: PD Dr. Rainer Grote, LL.M., Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg; Prof. Dr. Andres D. Bautista, LL.M. (Harvard), Dekan der Rechtsfakultät, Far Eastern University, Manila, Philippinen; Prof. Dr. Jesús M. Casal, Dekan der Rechtsfakultät, Katholische Universität Andrés Bello, Caracas, Venezuela; Dr. Jan Woischnik, Koordinator Rechtsstaat, Konrad-Adenauer-Stiftung; Prof. Dr. Abdul-Monem Al-Mashat, Universität Kairo, Ägypten

prinzips, wie der Grundsatz der Volkssouveränität, ausdrücklich in der philippinischen Verfassung verankert.⁴

Die Verfassungen Ägyptens (von 1971) und der Volksrepublik China (von 1982) sind ursprünglich als sozialistische Verfassungen entstanden. In der Verfassung Ägyptens sind die Bezugnahmen auf den sozialistischen Charakter von Staat und Gesellschaft durch die Verfassungsreform vom März 2007 weitgehend beseitigt worden, während die chinesische Verfassung von 1982 nach wie vor an der Charakterisierung der Volksrepublik China als eines sozialistischen Staates festhält. Beide Staaten bezeichnen sich in ihren Verfassungen ausdrücklich als Demokratie⁵ und leiten alle Staatsgewalt von der Souveränität des Volkes ab. Die chinesische Verfassung schreibt indes in der Präambel den Führungsanspruch der Kommunistischen Partei Chinas ausdrücklich fest und bekennt sich in Art. 3 zum „demokratischen Zentralismus“ als



Teilnehmer an der 6. Völkerrechtskonferenz

Grundprinzip des Staatsaufbaus. Demgegenüber wird die Arabische Republik Ägypten in dem 2007 reformierten Artikel 5 der ägyptischen Verfassung ausdrücklich als Mehrparteiensystem definiert.

Das Rechtsstaatsprinzip hat Aufnahme in beide Verfassungen gefunden, in die Verfassung der Volksrepublik China allerdings erst durch die Verfassungsreform vom 15. März 1999. Nach dem revidierten Artikel 5 übt die Volksrepublik China ihre Staatsgewalt in Einklang mit dem Gesetz aus und errichtet eine sozialistische Ordnung auf der Basis des Rechtsstaats. Die ägyptische Verfassung hat dem Rechtsstaatsprinzip sogar einen ganzen Abschnitt – den vierten – der Verfassung gewidmet. Danach ist die „Herrschaft des Rechts“ die Grundlage der Ausübung jeglicher Staatsgewalt in Ägypten (Artikel 64 der ägyptischen Verfassung vom 11. Juli 1971).

- 1| Art. 1 Abs. 1 der Verfassung der Russischen Föderation vom 12. Dezember 1993: „Die Russische Föderation – Russland ist ein demokratischer, föderativer Rechtsstaat mit republikanischer Verfassungsreform“; Art. 1 Abs. 3 der Verfassung Rumäniens vom 21. November 1991: „Rumänien ist ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat, in dem die Würde des Menschen, die Rechte und Freiheit der Bürger, die freie Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit, die Gerechtigkeit und der politische Pluralismus höchste Werte darstellen und gewährleistet sind“; Art. 2 der Verfassung der Bolivarischen Republik Venezuela vom 15. Dezember 1999: „Venezuela konstituiert sich als demokratischer und sozialer Staat des Rechts und der Gerechtigkeit (Estado ... de Derecho y de Justicia), der als oberste Werte seiner Rechtsordnung und seines Handelns das Leben, die Freiheit, die Gerechtigkeit, die Gleichheit, die Solidarität, die Demokratie, die Verantwortung im sozialen Bereich und im Allgemeinen, den Vorrang der Menschenrechte, die Ethik und den politischen Pluralismus verteidigt.“ Ähnlich die Formulierung in Art. 1 der Verfassung der Republik Namibia von 1990: „Die Republik Namibia wird hiermit errichtet als ein souveräner, säkularer, demokratischer und unitarischer Staat, der auf den Prinzipien der Demokratie, des Rechtsstaats und der Gerechtigkeit für alle gegründet ist.“
- 2| Länderbericht von Néstor P. Sagües.
- 3| Sect. 1A der Verfassung von Kenia: „Die Republik Kenia ist ein demokratischer Staat mit einem Mehrparteiensystem (a multiparty democratic state).“
- 4| Länderbericht von Andres D. Bautista.
- 5| Art. 1 Abs. 1 der ägyptischen Verfassung vom 11. September 1971: „Die Arabische Republik Ägypten ist ein demokratischer Staat, basierend auf der Staatsbürgerschaft.“

II. KONKRETISIERUNG DES RECHTSSTAATS- PRINZIPS IN DEN UNTERSUCHTEN VERFASSUNGSORDNUNGEN

Ganz überwiegend herrscht heute in den untersuchten Staaten ein materielles Verständnis des Rechtsstaatsprinzips vor. In einigen Ländern, insbesondere in Rumänien und Venezuela, hat diese materielle Ausrichtung des Rechtsstaatsprinzips unmittelbar Eingang in die verfassungsrechtliche Rechtsstaatsklausel gefunden. So bezieht sich die venezolanische Rechtsstaatsklausel in Art. 2 der Verfassung unter anderem ausdrücklich auf das Leben, die Freiheit, die Gerechtigkeit und den Vorrang der Menschenrechte als die „höchsten Werte“ (*valores superiores*) der Rechtsordnung. Eine ähnlich enge Verbindung von formalen und materialen Gehalten der Rechtsstaatlichkeit lässt die Rechtsstaatsklausel der namibischen Verfassung erkennen, nach der die Republik Namibia auf die „Werte des Rechtsstaats (*rule of law*) und der Gerechtigkeit für alle (*justice for all*)“ gegründet ist.¹ Art. 1 Abs. 3 der rumänischen Verfassung schließlich definiert Rumänien als einen demokratischen und sozialen Rechtsstaat, in dem die Würde des Menschen, die Rechte und Freiheit der Bürger, die freie Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit, die Gerechtigkeit und der politische Pluralismus die höchsten Werte darstellen. Dementsprechend legt das rumänische Verfassungsgericht seiner Rechtsprechung eine weite Rechtsstaatskonzeption zugrunde, die die materialen, freiheitsschützenden Gehalte der Rechtsstaatlichkeit betont.²

Allerdings birgt die materielle Aufladung des Rechtsstaatsprinzips auch die Gefahr, dass die Berufung auf die Erfordernisse der materiellen Gerechtigkeit dazu benutzt wird, um die formalen Elemente des Rechtsstaats wie Rechtssicherheit, Vertrauensschutz, Rückwirkungsverbot oder Schutz wohlverworbener Rechte zu relativieren oder ganz außer Kraft zu setzen. Dieses Spannungsverhältnis zwischen den formalen und den materialen Gehalten der Rechtsstaatlichkeit ist vor allem in Venezuela sichtbar geworden.³

In Russland und erst recht in Argentinien ist die Bezugnahme auf die materiellen Komponenten der Rechtsstaatlichkeit im Verfassungstext selbst zwar weniger eindeutig ausgefallen, die Verfassungsrechtsprechung hat jedoch die materialen Gehalte des Rechtsstaatsprinzips umso deutlicher herausgearbeitet.



von links nach rechts: Prof. Dr. Qianfan Zhang, Universität Peking, Volksrepublik China; Dr. Jan Woischnik, Koordinator Rechtsstaat, Konrad-Adenauer-Stiftung; Dr. Mutuma Ruteere, Kenya Human Rights Institute, Nairobi, Kenia

Das russische Verfassungsgericht hat klargestellt, dass ein Staat nur dann als Rechtsstaat anerkannt werden kann, wenn er die Sicherheit seiner Bürger gewährleistet, ihre Rechte und berechtigten Interessen wirksam schützt und im Falle ihrer Verletzung für deren Wiederherstellung sorgt. Das Individuum, seine Rechte und Freiheiten stellen danach den höchsten Wert des Rechtsstaats dar; die Achtung und der Schutz dieser Rechte sind folglich die vornehmsten Aufgaben des Rechtsstaats.⁴ Der Zusammenhang zwischen Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsschutz wird auch von der Verfassungsrechtsprechung in Argentinien betont. Nach Ansicht des Obersten Gerichtshofs setzt der Rechtsstaat die wirksame Ausübung der von der Verfassung geschützten individuellen Rechte voraus und erlegt den Gerichten die Verpflichtung zu ihrem Schutz auf.⁵

Auch in der stärker von angloamerikanischen Vorbildern geprägten Verfassungstradition Kenias und der Philippinen wird ein materielles Verständnis der *rule of law* insofern deutlich, als neben der Gewaltenteilung (*separation of powers*) und einer unabhängigen Gerichtsbarkeit der Schutz der in der *Bill of Rights* der jeweiligen Verfassung verbürgten Grund- und Menschenrechte einen Grundpfeiler des (ungeschriebenen) Rechtsstaatsprinzips darstellt.⁶

Eine Ausnahme von dem Trend hin zu einem umfassenden, formale Sicherungen und materiellen Freiheitsschutz miteinander verbindenden Rechtsstaatsprinzip stellt hingegen die Volksrepublik China dar. Auch wenn seit der vierten Verfassungsänderung von 1999 das Rechtsstaatsprinzip das Prinzip der (sozialistischen) Gesetzlichkeit verdrängt zu haben scheint, so bleibt seine Umsetzung in der chinesischen Verfassungs- und Rechtsordnung bislang doch sehr begrenzt. Dies zeigt sich schon darin, dass die verfassungsmäßig garantierten Rechte als solche nicht Grundlage einer gerichtlichen Entscheidung über die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit einer bestimmten Regierungsmaßnahme sein können, sondern nur in Verbindung mit dem Gesetz, das die Voraussetzungen für die Ausübung der betreffenden Rechte regelt und sie damit überhaupt erst anwendbar macht.⁷

Obwohl das 1990 in Kraft getretene Gesetz über Verwaltungsstreitigkeiten (Administrative Litigation Law, ALL) einen Ausgleich zwischen dem Schutz individueller Rechte einerseits und der Realisierung des Gemeinwohlinteresses durch die Verwaltung herbeiführen will, ist dieses Ziel in der Praxis bislang nur unvollkommen erreicht worden. Ursächlich hierfür ist die im Gesetz vorgesehene weitgehende Einschränkung der gerichtlichen Kontrollbefugnisse. Die Gerichte können zwar die Rechtmäßigkeit konkreter Verwaltungsentscheidungen überprüfen, haben jedoch keine Möglichkeit, die Rechtsgrundlage der Entscheidung selbst auf ihre Übereinstimmung mit höherrangigem Recht einschließlich der Verfassung zu überprüfen. Vielmehr gilt der Grundsatz der strikten Gesetzesbindung des chinesischen Richters, der nicht nur Gesetze im formellen Sinne, sondern alle Normativakte im weitesten Sinne, auch Richtlinien und generelle Anordnungen verwaltungsinternen Ursprungs, mit einschließt.⁸ Ein weitere gravierende Einschränkung der Effektivität des neu eingeführten Verwaltungsrechtsschutzes ergibt sich aus der vom Gesetzgeber vorgenommenen Enumerierung der Rechte, deren Verletzung mit einer Klage vor dem Verwaltungsgericht gerügt werden kann. Nur persönliche Rechte und Eigentumsrechte können danach



Frau Prof. Dr. Evelyn Haas, ehem. Richterin am Bundesverfassungsgericht im Gespräch mit Prof. Dr. Abdul-Monem Al-Mashat, Universität Kairo, Ägypten

Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Klage sein, nicht hingegen politische Rechte.⁹ Als primärer Zweck der chinesischen Rechtsstaatsreformen, die mit der vierten Verfassungsänderung verfassungsrechtlich abgesichert wurden, erscheint danach die Sicherstellung einer strikten Gesetzesbindung der Verwaltung im Sinne einer engen Bindung an die Zielvorgaben der übergeordneten administrativen und politischen Ebene, während die effektive Verwirklichung der verfassungsmäßig anerkannten Grund- und Menschenrechte eher eine untergeordnete Rolle spielt.

- 1| *Zum materiellen Rechtsstaatsverständnis, das der Ausarbeitung der namibischen Verfassung zugrunde lag, s. Länderbericht von Joseph Diescho.*
- 2| *Länderbericht von Iulia Motoc.*
- 3| *Länderbericht von Jesús M. Casal. Dazu noch unter III.*
- 4| *Länderbericht von Michail Krasnov.*
- 5| *Länderbericht von N. Sagües.*
- 6| *Länderbericht von Mutuma Ruteere/Mikewa Ogada,; A. Bautista.*
- 7| *Länderbericht von Qianfan Zhang.*
- 8| *Länderbericht von Qianfan Zhang.*
- 9| *Länderbericht von Qianfan Zhang.*

III. KONKRETISIERUNG DES DEMOKRATIE- PRINZIPS IN DEN UNTERSUCHTEN VERFASSUNGSORDNUNGEN

Alle untersuchten Staaten definieren sich in ihren Verfassungen als demokratische Systeme, wobei Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den Staatszielbestimmungen der neueren Verfassungsdokumente, die sich mit den grundlegenden Attributen moderner Staatlichkeit befassen, häufig in einem Atemzug genannt werden.¹ Die Grundlage des demokratischen Selbstverständnisses bildet in allen Fällen das Bekenntnis zum Grundsatz der Volkssouveränität, nach dem alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Dieses Prinzip ist in allen Verfassungen ausdrücklich verankert,² lediglich in Kenia gilt es als ungeschriebenes Verfassungsprinzip.³ Allen Verfassungen ist ferner gemeinsam, dass die Staatsgewalt zwar vom Volk ausgeht, von diesem jedoch nur in den von der Verfassung vorgesehenen Formen wahrgenommen werden kann. Der argentinische Oberste Gerichtshof hat die Bedeutung der Einhaltung der verfassungsmäßig vorgeschriebenen Formen und Verfahren bei der Ausübung der Volkssouveränität in seiner neueren Rechtsprechung besonders betont. Ihre Beachtung sei wesentlich für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der *rule of law*, wie sie für jede reife Demokratie kennzeichnend sei.⁴ Am anderen Ende des Spektrums hat die Verfassungskammer des Obersten Gerichtshofs Venezuelas die Bindung der Ausübung der Volkssouveränität an bestimmte verfassungsmäßig vorgeschriebene Formen in einigen Entscheidungen relativiert. So hat sie eine Überprüfung der Verfassungskonformität einer von der Nationalversammlung initiierten Volksbefragung mit der Begründung abgelehnt, dass der in der Befragung zum Ausdruck kommende Volkswille Verfassungskraft habe und daher schwerlich als verfassungswidrig qualifiziert werden könne.⁵ Allerdings bezog sich die Entscheidung unmittelbar auf die Ausübung der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes, des sog. *pouvoir constituant*. Aus ihr können daher Rückschlüsse für die Unbeachtlichkeit verfassungsrechtlich vorgeschriebener Formen und Verfahren in Fällen, in denen das Volk als *pouvoir constitué* tätig wird, nur bedingt gezogen werden.

Die Demokratie ist in allen untersuchten Staaten primär als eine repräsentative Demokratie ausgestaltet, in der direkt-demokratischen Entscheidungsmechanismen nur eine ergänzende Funktion zukommt. Ledig-



Eckart von Klaeden MdB, Außenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

lich Kenia, Namibia und die Volksrepublik China verzichten in ihren Verfassungen gänzlich auf solche Elemente direkter Demokratie. Die übrigen Verfassungen erkennen Volksentscheid, Volksbefragung und Volksbegehren in unterschiedlichem Umfang als legitime Ausdrucksformen des Volkswillens in bestimmten Sachfragen an.⁶ Ihre Ausgestaltung, entweder in der Verfassung selbst oder in der Ausführungsgesetzgebung geregelt, erfolgt jedoch regelmäßig in einer Weise, die den Vorrang der repräsentativen Entscheidungsstrukturen in der politischen Praxis nicht in Frage stellt. So nimmt etwa die argentinische Verfassung wichtige Materien wie Verfassungsänderungen, internationale Verträge, Steuern, den Staatshaushalt und das Strafrecht vollständig von der Anwendung des Volksbegehrens aus.⁷ Der russische Gesetzgeber weist der Zentralen Wahlkommission, die unter dem Einfluss des Präsidialamtes steht, eine zentrale Rolle bei der Zulassung von Volksbegehren zu mit der Konsequenz, dass bisher keine Volksinitiative über dieses Stadium hinaus gelangt ist.⁸ Ferner hat er die Mobilisierung der Bürger bei Volksentscheiden erheblich erschwert, indem er das Verbot, Volksentscheide zusammen mit Wahlen abzuhalten, eingeführt hat. Das Verbot ist vom russischen Verfassungsgericht als verfassungsgemäß bestätigt worden, da es einer Verfälschung des Volkswillens durch die für den Bürger unter Umstän-



Eckart von Klaeden MdB, Außenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

den verwirrende zeitgleiche Ausübung zweier verschiedener Formen von Volkssouveränität entgegenwirken wolle.⁹

Einen grundsätzlich anderen Ansatz verfolgt von den untersuchten Staaten nur Venezuela, das in der Verfassung von 1999 eine Bezugnahme auf den Begriff der repräsentativen Demokratie gänzlich vermeidet und ihn durch den Begriff der partizipativen Demokratie ersetzt hat.¹⁰ Dahinter steht das Bestreben, durch die Stärkung von Formen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung die als korrupt angesehene „Parteiherrschaft“ (*partidocracia*) unter der alten Verfassung von 1961 zu überwinden. Im Einklang mit dieser Intention des Verfassungsgebers hat die Verfassungskammer des Obersten Gerichtshofs die von der Verfassung von 1999 errichtete demokratische Ordnung als einen „permanenten Dialog zwischen der Regierung und den Bürgern, den Repräsentanten und den Repräsentierten“ bezeichnet, der eine „fundamentale Veränderung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft“ impliziere, wodurch Letztere mittels Ausübung der in der Verfassung gewährleisteten politischen Rechte ihre Führungsrolle zurückerhalte.¹¹ Die Verfassung verwirklicht diesen Ansatz, indem sie eine große Vielfalt von Instrumenten und Verfahren direkt-demokratischer Willensbildung normiert, von den Volksentscheiden über Gesetze und Verfassungsänderungen über die Volksbegehren bis hin zu den Volksabstimmungen über die vorzeitige Abberufung von Mandatsträgern und den Entscheidungsbefugnissen der sog. Bürgerversammlungen auf lokaler und regionaler Ebene. Allerdings fördert die Regierung den Gebrauch dieser Instrumente in der Praxis nur insoweit, als dies der Durchsetzung der eigenen



PD Dr. Rainer Grote, LL.M., Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg

politischen Zielvorstellungen förderlich erscheint, wie sich bei der Verschleppung des Referendums über die vorzeitige Abberufung des Staatspräsidenten 2004 gezeigt hat. So lässt sich nun nach einer Phase extensiver Anwendung direkt-demokratischer Mechanismen zwecks Beseitigung der letzten Bastionen des *ancien régime* in den ersten Jahren nach 1999 nunmehr eine restriktivere, stärker auf die Einhaltung der formalgesetzlichen Voraussetzungen achtende Praxis direkt-demokratischer Partizipation beobachten.¹²

Erhebliche Unterschiede zwischen den untersuchten Staaten zeigen sich bei dem Erfordernis eines Mehrparteiensystems mit einem echten Wettbewerb zwischen den Parteien als unentbehrliche Voraussetzung für eine funktionierende repräsentative Demokratie. Die Verfassung der Volksrepublik China schreibt den Führungsanspruch der Kommunistischen Partei Chinas ausdrücklich fest und erteilt damit der Vorstellung eines echten Wettbewerbs zwischen verschiedenen Parteien um die politische Macht eine eindeutige Absage. Zwar gibt es auch in China nominell eine Mehrzahl von Parteien, doch besteht ihre Aufgabe nicht in der Konkurrenz um die Regierungsmacht, sondern in der Kooperation unter der Führung der Kommunistischen Partei. In der Praxis haben daher die Wahlen zu den Repräsentativkörperschaften und insbesondere zum Nationalen Volkskongress lediglich akklamatorischen Charakter: Sie werden von der Kommunistischen Partei so gesteuert, dass die Kandidaten der Partei gewählt werden und die Körperschaften so zusammengesetzt sind, dass die Unterstützung für die Politik der Regierung sichergestellt ist.¹³



*Prof. Dr. Qianfan Zhang, Universität Peking,
Volksrepublik China*

In den meisten anderen Staaten ist das Mehrparteien-system ausdrücklich in der Verfassung verankert.¹⁴ Allerdings ergeben sich erhebliche Unterschiede bei der Umsetzung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen. Dabei spielen neben politischen Faktoren auch mangelhafte verfassungsrechtliche Sicherungen der Objektivität und Unabhängigkeit des demokratischen Wahlprozesses eine bedeutsame Rolle. In einer Reihe von Ländern ist ein besonderes staatliches Organ, etwa eine Wahlkommission, für die Vorbereitung, Durchführung und Überwachung fairer demokratischer Wahlen zuständig. Die Objektivität und Unabhängigkeit dieses Organs ist aber institutionell häufig nur mangelhaft abgesichert. So steht in Kenia die Ernennung der Mitglieder der Wahlkommission allein dem Präsidenten zu. Es gibt seit 1997 eine Absprache zwischen den Parlamentsfraktionen, wonach alle Fraktionen dem Präsidenten eine ihrer jeweiligen parlamentarischen Stärke entsprechende Zahl von Mitgliedern der Wahlkommission zur Ernennung vorschlagen können,¹⁵ jedoch ist diese Absprache bislang nicht gesetzlich kodifiziert. Ihre Missachtung durch Präsident Kibaki im Vorfeld der letzten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Dezember 2007 bereitete den Boden für die zum Teil gewalttätigen Auseinandersetzungen, die der Bekanntgabe der – weithin als manipuliert angesehenen – Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen folgen sollten.¹⁶

In Russland räumt die Verfassung dem Staatspräsidenten ein Übergewicht über die anderen Verfassungsorgane, insbesondere die Regierung und das Parlament, ein. Die Regierung funktioniert im Wesentlichen als ausführendes Organ des Präsidenten, während es dem Parlament an Kontrollmöglichkeiten



*Prof. Dr. Andres D. Bautista, LL.M. (Harvard), Dekan der
Rechtsfakultät, Far Eastern University, Manila, Philippinen*

gegenüber dem Präsidenten weitgehend fehlt. Der dominierende Einfluss, den der Präsident damit auf die anderen Staatsorgane einschließlich der Zentralen Wahlkommission¹⁷ erlangt, ermöglicht es ihm, den politischen Prozess zu kontrollieren und die politische Opposition durch entsprechende exekutive Maßnahmen in ihren Wirkungsmöglichkeiten stark einzuschränken. Im Ergebnis wird dadurch ein echter politischer Wettbewerb nahezu unmöglich gemacht.¹⁸

In Ägypten wurde der Staatspräsident bis 2005 von der Mehrheitsfraktion im Parlament vorgeschlagen und von der Bevölkerung durch Volksentscheid lediglich bestätigt. Die Verfassungsänderung von 2005 führte eine gewisse Demokratisierung der Präsidentschaftswahl insoweit ein, als sie auch anderen Parteien als der herrschenden Nationaldemokratischen Partei unter engen Voraussetzungen das Recht einräumte, einen Kandidaten für das Präsidentenamt vorzuschlagen, und damit der Bevölkerung die Möglichkeit zur Wahl unter mehreren Präsidentschaftskandidaten gab. Dieser begrenzte demokratische Fortschritt wurde jedoch kurze Zeit später bereits wieder „kassiert“, indem die bislang von der Verfassung vorgesehene Aufsicht der Gerichte über den Abstimmungsvorgang bei Parlamentswahlen – die sich in der Vergangenheit mehrfach als sehr effektiv erwiesen hatte – mittels einer weiteren Verfassungsreform 2007 beseitigt und die Aufgabe der Wahlaufsicht einer Hohen Wahlkommission übertragen wurde, deren Mitglieder von der Regierung ausgewählt werden.¹⁹

Ein ähnlich starker Einfluss der Exekutive auf die obersten Wahlbehörden und -organe lässt sich auch in Venezuela konstatieren, wo der Nationale Wahlrat



Prof. Dr. Joe Diescho, Leiter Internationale Beziehungen, UNISA, Südafrika



Matthias Weckerling, Geschäftsführer der Deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V. (IRZ)

(Consejo Nacional Electoral) insbesondere den Ausgang des Volksentscheids über die Abberufung des Staatspräsidenten 2004 durch Verfahrenstricks wohl entscheidend beeinflusst hat. Zugleich war die Regierung wegen ihres Einflusses auf die Gerichtsbarkeit, insbesondere auf die Verfassungskammer des Obersten Gerichtshofs, auch in der Lage, eine unabhängige gerichtliche Kontrolle der umstrittenen Maßnahmen des Wahlrats zu verhindern.²⁰

1| Zu dieser Staatengruppe zählen Russland, Rumänien und Venezuela, die sich jeweils explizit als „demokratischer Rechtsstaat“ definieren, aber auch die Republik Namibia, die gemäß Art. 1 Abs. 1 der Verfassung auf die Werte der „Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit“ gegründet ist, vgl. oben Fußnote 1. Kenia definiert sich als „demokratischer Staat mit einem Mehrparteiensystem“ (Sect. 1A der kenianischen Verfassung), Ägypten als „demokratischer Staat basierend auf der Staatsbürgerschaft“ (Art. 1 Abs. 1 der ägyptischen Verfassung). In Argentinien ist die Bezugnahme auf die „demokratische Ordnung“ (sistema democrático, orden democrático) und die „demokratischen Werte“ (valores democráticos) der argentinischen Republik namentlich durch die Verfassungsänderungen von 1994 in mehreren Verfassungsbestimmungen verankert worden, siehe N. Sagües (Fußnote 2), S. 7. Nach Art. II, sect. 1 der philippinischen Verfassung vom 15. Oktober 1986 sind die Philippinen ein „demokratischer und republikanischer Staat“ (a democratic and republican State“). Art. 1 Abs. 1 der Verfassung der Volksrepublik China charakterisiert die Volksrepublik als einen „sozialistischen Staat unter der demokratischen Diktatur des Volkes, angeführt von der Arbeiterklasse und basierend auf dem Bündnis von Arbeitern und Bauern.“

2| Art. 3 Abs. 1 der Verfassung der Russischen Föderation; Art. 2 Abs. 1 der rumänischen Verfassung; Art. 5 der venezolanischen Verfassung; Art. 33 der argentinischen Verfassung; Art. II, sect. 1 der philippinischen Verfassung; Art. 3 Abs. 1 der ägyptischen Verfassung; Art. 1 Abs. 2 namibische Verfassung; Art. 2 Abs. 1 der Verfassung der Volksrepublik China.

3| Länderbericht von Ruteere/Ogada.

4| Länderbericht von N. Sagües.

5| Länderbericht von J. Casal.

6| Länderberichte von N. Sagües, J. Casal, M. Krasnov, I. Motoc, A. Bautista, Abdul-Monem Al-Mashat.

7| Kritisch dazu Länderbericht von N. Sagües.

8| Länderbericht von M. Krasnov.

9| Länderbericht von M. Krasnov.

10| Länderbericht von J. Casal.

11| Länderbericht von J. Casal.

12| Länderbericht von J. Casal, ebd.

13| Länderbericht von Qianfan Zhang.

14| Russische Föderation: Art. 13 Abs. 3; Rumänien: Art. 8; Ägypten: Art. 5; Kenia: Sect. 1A; Namibia: Art. 21 Abs. 1 lit. e; Argentinien: Art. 38; Philippinen: Sect. VI. Die Verfassung Venezuelas vermeidet aus den oben genannten Gründen den Begriff „politische Partei“ und spricht stattdessen vom „politischen Pluralismus“ (Art. 2, 6) bzw. von der „politischen Vereinigungsfreiheit“ (Art. 67).

15| Länderbericht von Ruteere/Ogada.

16| Länderbericht von Ruteere/Ogada.

17| Länderbericht von Krasnov.

18| Länderbericht von Krasnov.

19| Länderbericht von A.-M. Al-Mashat.

20| Länderbericht von J. Casal.

IV. WECHSELWIRKUNGEN ZWISCHEN RECHTSSTAATS- UND DEMOKRATIEPRINZIP

Rechtsstaatsprinzip und Demokratieprinzip werden in den meisten der untersuchten Länder als komplementäre Prinzipien aufgefasst. Dies zeigt sich auf der verfassungstextlichen Ebene an der weithin praktizierten Verwendung des Begriffs „demokratischer Rechtsstaat“ bei der Formulierung der fundamentalen Staatsziele,¹ d.h. einer Formel, die davon ausgeht, dass die Anforderungen des Demokratieprinzips und des Rechtsstaatsprinzips miteinander zum Ausgleich gebracht werden können und müssen. In Übereinstimmung hiermit finden sich auch in der Verfassungsrechtsprechung wenige Fälle, in denen ein Spannungsverhältnis zwischen den beiden Prinzipien festgestellt und im Sinne des Vorrangs des einen oder des anderen Prinzips aufgelöst worden ist. Ausnahmen gelten insoweit für Venezuela und die Philippinen. In Venezuela hat sich der Oberste Gerichtshof auf die „souveräne, ursprüngliche und umfassende“ verfassungsgebende Gewalt des Volkes berufen, um zu begründen, warum die von der venezolanischen Bevölkerung 1999 gewählte Verfassungsgebende Versammlung bei der Ausarbeitung einer neuen Verfassung und der Schaffung einer Übergangsordnung nicht an die Einschränkungen und Grenzen gebunden war, die sich aus der eigentlich noch gültigen Verfassung von 1961 ergeben.² Ähnlich hat der philippinische *Supreme Court* in einer Entscheidung aus dem Jahre 1992 die Verfassungsmäßigkeit der Regierung von Präsidentin Aquino bejaht, die 1986 nach Massenprotesten gegen den zum Sieger der Präsidentschaftswahlen erklärten Ferdinand Marcos und nach dessen Vertreibung in das Exil ins Amt gelangt war. Das Gericht befand, dass Frau Aquino ihr Amt durch die Autorität des souveränen philippinischen Volkes wirksam übertragen worden sei, auch wenn Form und Verfahren der Regierungsübernahme nicht den zur damaligen Zeit geltenden Verfassungsvorschriften entsprochen hätten.³

Beide Entscheidungen betrafen jedoch eine Situation, nämlich die Verdrängung eines politischen Regimes durch ein anderes und die Frage, ob in dieser Situation formellen oder materiellen Legitimitätskriterien der Vorzug gebührt. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob auch im Rahmen der neu etablierten verfassungsmäßigen Ordnung die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk (als *pouvoir constitué*)



von links nach rechts: Prof. Dr. Néstor Sagüés, Präsident des Iberoamerikanischen Instituts für Verfassungsprozessrecht; Prof. Dr. Joe Diescho, Leiter Internationale Beziehungen, UNISA, Südafrika; Prof. Dr. iur. Ulrich Karpen, Universität Hamburg, Fakultät für Rechtswissenschaft; Frau Linn Hammergren, Senior Public Sector Management Specialist, Weltbank, USA; Matthias Weckerling, Geschäftsführer der Deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V. (IRZ)

in Wahlen und Abstimmungen von den sich aus der Verfassung ergebenden Bindungen und Einschränkungen freigestellt sein soll. Diese Frage wird, soweit erkennbar, in keinem der in die Untersuchung einbezogenen Länder positiv beantwortet, auch in den Philippinen und Venezuela nicht.⁴ Vielmehr herrscht die Auffassung vor, dass die Ausübung der demokratischen Entscheidungsgewalt in den Formen und innerhalb des Rahmens zu erfolgen hat, den die Verfassung vorgibt (*constitutional democracy*).⁵

Sind Demokratieprinzip und Rechtsstaatsprinzip Komplementärprinzipien, liegt die Annahme nahe, dass Defizite in der Verwirklichung des einen Prinzips zugleich auch Auswirkungen auf die Realisierungschancen des anderen Prinzips haben. Diese Annahme wird durch die Auswertung der Landesberichte bestätigt. Ein strukturelles Kernproblem bei der Verwirklichung des Rechtsstaatsprinzips, auf das die meisten Landesberichte ausführlich eingehen, ist die fehlende Unabhängigkeit und Kompetenz der Gerichtsbarkeit. Ohne eine funktionierende Gerichtsbarkeit, die eine effektive



*Prof. Dr. Jesús M. Casal, Dekan der Rechtsfakultät,
Katholische Universität Andrés Bello, Caracas, Venezuela*



*Frau Prof. Dr. Iulia Motoc, Mitglied des UN-Menschenrechts-
ausschusses, Universität Bukarest, Rumänien*

Kontrolle der durch die Verfassung normierten Rechte und Verfahrensstandards sicherstellt, bleiben viele rechtsstaatliche Reformen im Alltag toter Buchstabe. Eine dysfunktionale Gerichtsbarkeit kann viele Ursachen haben, darunter auch solche, die mit der mehr oder minder erfolgreichen Implementierung des Demokratieprinzips wenig zu tun haben. So kann die schlechte soziale und ökonomische Situation vieler Richter und eine dadurch begünstigte endemische Korruption in den Gerichten die Unabhängigkeit der richterlichen Funktion untergraben.⁶ In vielen Ländern beruht die Schwäche der Gerichtsbarkeit aber (auch) auf der fehlenden Distanz zu den politischen Gewalten, d.h. zu Regierung und Parlament. Die politische Einflussnahme auf die Justiz vollzieht sich dabei auf zweierlei Weise: durch die gezielte Einflussnahme auf die Personalpolitik der Gerichte, d.h. die Richterernennung und -beförderung⁷, und durch die gezielte Korrektur missliebiger Entscheidungen durch den berühmten Federstrich des Gesetz- bzw. Verordnungsgebers.⁸ Beide Formen von Einflussnahme kommen in der Praxis vor, wobei die erste Form nicht nur diskreter, sondern häufig auch wirksamer ist, weil sie die Wahrscheinlichkeit, dass es zu missliebigen Gerichtsurteilen kommt, von vornherein verringert.

Die exzessive Einflussnahme der Politik auf die Justiz wird ihrerseits dadurch begünstigt, dass der Gewaltenteilungsgrundsatz unzureichend verwirklicht ist.⁹ Solche Defizite in der Wahrung der Gewaltenteilung sind, wie das Beispiel Argentinien zeigt, auch in halbwegs stabilen Demokratien keine Seltenheit.¹⁰ Sie fallen jedoch noch wesentlich krasser aus in Ländern, in denen ein demokratischer Wettbewerb um die Macht nicht stattfindet und eine freie Presse und kritische Öffent-

lichkeit ausgeschaltet sind. Diese These wird durch das kenianische Beispiel eindrucksvoll erhärtet. In Kenia erreichte die Missachtung rechtsstaatlicher Grundsätze in der Ära der Einparteienherrschaft von KANU ihren Höhepunkt. Die Einparteienherrschaft von KANU ermöglichte es der Parteiführung, die identisch mit der Staatsführung war, nicht nur, den Grundsatz der gerichtlichen Unüberprüfbarkeit von Parteientscheidungen öffentlich zu verkünden.¹¹ Sie gewährte der Exekutive zugleich eine totale Kontrolle über die Gerichte, die fügsam dafür sorgten, dass den Dissidenten, Oppositionellen und Regierungskritikern, die während dieser Zeit massenhaft eingeschüchtert, festgenommen, in Gefangenschaft gehalten und misshandelt wurden, jeder wirksame Grundrechtsschutz verwehrt blieb.¹² Erst nach der Rückkehr zum Mehrparteiensystem und der Wiederherstellung einer kritischen Öffentlichkeit konnte auch die Justiz ihre Handlungsspielräume teilweise zurückerobern und ihre zuvor extrem restriktive Rechtsprechung zum gerichtlichen Rechtsschutz gegenüber Grundrechtsverletzungen zumindest partiell korrigieren¹³, wenn auch der Einfluss der Exekutive (des Präsidenten) auf die Richterernennung auf der Grundlage der (weitgehend unreformierten) Verfassung nach wie vor unverhältnismäßig groß ist.¹⁴

Zwar sind heute die weitaus meisten Entwicklungsländer bereit, einen rechtsstaatlichen Mindestschutz für bestimmte individuelle Rechte, insbesondere für Eigentumsrechte, zu gewährleisten, weil sie andernfalls im globalen Wettbewerb um Investitionen, ohne die heute keine Volkswirtschaft mehr auskommt, nicht bestehen könnten. Die Wirkung entsprechender rechtsstaatlicher Reformen bleibt jedoch begrenzt, falls sie nicht zugleich auch die politischen Macht-



Frau Linn Hammergren, Senior Public Sector Management Specialist, Weltbank, USA

und Entscheidungsstrukturen in den Blick nehmen. China liefert hierfür ein sehr anschauliches Beispiel. Die rechtsstaatlichen Reformen, die seit den späten 1980er Jahren durchgeführt worden sind, basieren auf der Einsicht, dass eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung auf Dauer nur dann aufrechterhalten werden kann, wenn die entsprechenden Wachstumsprozesse durch einen wirksamen Schutz auch privater Eigentumsrechte und durch eine effiziente, willkürfreie Verwaltung abgesichert und gefördert werden. Um dieses Ziel zu erreichen, haben die seit 1990 eingeführten Reformen die Kontrolle der Gerichte über die Verwaltung gestärkt. Zugleich wurden indes Sicherungen eingebaut, die gewährleisten, dass die erweiterten gerichtlichen Kontrollbefugnisse nicht dazu benutzt werden können, die bestehenden politischen Machtstrukturen in Frage zu stellen. So können die Bürger vor den Gerichten nur die Verletzung von Eigentumsrechten und persönlichen Rechten rügen, nicht jedoch die Verletzung politischer Rechte wie Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit.¹⁵ Die Kontrolle der Gerichte bleibt zudem auf die Überprüfung konkreter Verwaltungsmaßnahmen beschränkt, sie erstreckt sich nicht auf die zugrunde liegenden Normativakte (Gesetze oder Verordnungen), in denen die Vorgaben der politischen Führung für den entsprechenden Aufgabenbereich der Verwaltung ihren Niederschlag gefunden haben.¹⁶ Schließlich haben die Reformen das System der Richterauswahl und Richterernennung in vielen Punkten weitgehend unberührt gelassen. Die einschlägigen Regeln garantieren nach wie vor der politischen Führung einen maßgeblichen Einfluss auf die Besetzung der Gerichte und stellen sicher, dass diese in „politisch sensiblen Fällen“ der Parteilinie folgen.¹⁷



Prof. Dr. Néstor Sagüés, Präsident des Iberoamerikanischen Instituts für Verfassungsprozessrecht

In der entwicklungspolitischen Literatur wird zum Teil angenommen, dass eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung über kurz oder lang auch ein Bedürfnis nach stärkerer politischer Teilhabe weckt, so dass auch rechtsstaatliche Reformen, die ursprünglich nur begrenzte Ziele wie die Stärkung der Justiz und den wirksameren Schutz von Eigentumsrechten verfolgen und die die politischen Rechte zunächst ausklammern, am Ende doch zu demokratischen Reformen führen.¹⁸ Die Auswertung der Landesberichte im Rahmen dieses Projekts stützt diese optimistische Annahme indes nicht. Vielmehr erscheint die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit rechtsstaatlicher Maßnahmen, die nicht in einem demokratischen politischen Kontext verwirklicht und auch nicht von entsprechenden Reformen begleitet werden, sehr prekär.¹⁹ Ein Beispiel für die Umkehrbarkeit rechtsstaatlicher Reformen, sobald sie den (vordemokratischen) politischen Status quo gefährden, ist die Entwicklung in Ägypten. Vornehmlich aus wirtschaftlichen Gründen hat der ägyptische Verfassungs- und Gesetzgeber nach dem wenig erfolgreichen Experiment mit dem Sozialismus à la Nasser seit den 1970er Jahren Anstrengungen unternommen, den Schutz individueller Rechte, insbesondere auch der Eigentumsrechte, zu stärken und zu diesem Zweck eine besondere Institution in Gestalt des ägyptischen Verfassungsgerichts geschaffen. In der Praxis hat sich das Verfassungsgericht freilich nicht auf den Schutz der Eigentumsrechte beschränkt, sondern auch die Wahrung der anderen verfassungsmäßigen Grundrechte zu seiner Sache gemacht, einschließlich der politischen Grundrechte wie Freiheit der Medien und Wahlrecht der Bürger.²⁰ Während die ägyptische Regierung eine Zeit lang bereit war, diese Rechtsprechung hinzunehmen, hat sie in den letzten Jahren



von links nach rechts: Prof. Dr. Néstor Sagüés, Präsident des Iberoamerikanischen Instituts für Verfassungsprozessrecht; Prof. Dr. Joe Diescho, Leiter Internationale Beziehungen, UNISA, Südafrika; Prof. Dr. iur. Ulrich Karpen, Universität Hamburg, Fakultät für Rechtswissenschaft

damit begonnen, die Entwicklung zurückzudrehen und die nicht zuletzt durch die Verfassungsrechtsprechung eröffneten Spielräume von Opposition und Menschenrechtsgruppen wieder einzuengen. Die Ernennung konservativerer Richter an das Verfassungsgericht gehört ebenso zu den Instrumenten dieser Politik wie der Einsatz der von der Verfassung gewährten Notstandsbefugnisse. Mit den Verfassungsreformen von 2007 hat diese Entwicklung einen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Durch diese Reformen haben nicht nur die Gerichte die Aufgabe der Wahlkontrolle bei Parlamentswahlen – deren Wirksamkeit von allen neutralen Beobachtern anerkannt war – verloren, indem diese auf eine unter dem Einfluss der Exekutive stehende Wahlkommission übertragen wurde, sondern es wurden auch terrorismusverdächtige Personen dem Zugriff der ordentlichen Gerichtsbarkeit entzogen und stattdessen pauschal der Militärgerichtsbarkeit überstellt.²¹ Das ägyptische Beispiel demonstriert, dass rechtsstaatliche Reformen, die nicht von entsprechenden demokratischen Reformen begleitet und abgestützt werden,

jederzeit zurückgedreht werden können – und regelmäßig auch zurückgenommen werden, sobald sie Wirkungen zu entfalten beginnen, die sich mit der Bewahrung des politischen Status quo nicht vereinbaren lassen.

- 1| Siehe oben Fußnote 1.
- 2| Länderbericht von J. Casal.
- 3| Länderbericht von A. Bautista.
- 4| Zur Entwicklung der Verfassungsrechtsprechung in Venezuela und zum Verhältnis direkt-demokratischer zu repräsentativ-demokratischen Entscheidungsverfahren Länderbericht von J. Casal.
- 5| In diesem Sinne besonders klar die argentinische Corte Suprema, vgl. Länderbericht von N. Sagüés.
- 6| Länderbericht von A. Bautista.
- 7| Länderbericht von N. Sagüés.
- 8| Länderbericht von J. Casal.
- 9| Länderbericht von J. Diescho.
- 10| In Argentinien dominieren die politischen Organe, d.h. der Präsident und der Kongress, das Verfahren der Richterauswahl, weil sie in dem formal zuständigen Organ, dem Consejo de la Magistratura, über die Mehrheit der Stimmen verfügen; vgl. Länderbericht von N. Sagüés.
- 11| Länderbericht von Ruteere/Ogada.
- 12| Länderbericht von Ruteere/Ogada.
- 13| Länderbericht von Ruteere/Ogada.
- 14| Länderbericht von Ruteere/Ogada.
- 15| Länderbericht von Qianfan Zhang.
- 16| Länderbericht von Qianfan Zhang.
- 17| Länderbericht von Qianfan Zhang.
- 18| Dies ist der bereits in Abschnitt II. der Einführung thematisierte „virtuous cycle“, der als Prämisse der Entwicklung von Rechtsstaatsprogrammen in den 90er Jahren zugrunde lag: Rechtsstaatliche Reformen fördern die Entstehung einer funktionierenden Marktwirtschaft – das Wirtschaftswachstum, das, aus der Verbindung von rechtsstaatlichen Reformen und Marktwirtschaft resultiert, fördert die Demokratisierung – die Demokratisierung trägt zur Konsolidierung von wirtschaftlichem Wachstum und rechtsstaatlichen Reformen bei.
- 19| Pointiert Länderbericht von Krasnov:
„One can even argue that democracy is possible without a rule-of-law state (although it will not be a modern democracy) while a rule-of-law state is not possible without democracy.“
- 20| Tamir Moustafa, *The Struggle for Constitutional Power – Law, Politics, and Economic Development in Egypt*, Cambridge University Press 2007, 178 ff.
- 21| Länderbericht von A.M. Al-Mashat.

V. FOLGERUNGEN FÜR DIE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Die Autoren der Landesberichte kommen zu keinen einheitlichen Empfehlungen hinsichtlich der Schlussfolgerungen für die Prioritätensetzung bei der Entwicklung künftiger Entwicklungskooperationsprogramme. Als einheitliche Grundlinie lässt sich jedoch festhalten, dass keiner der Berichtersteller für einen radikalen Vorrang des einen oder des anderen Prinzips bei der Konzeptionierung solcher Programme plädiert. Vielmehr sehen sie beide Prinzipien als komplementär und sich wechselseitig verstärkend an. Ihre Verwirklichung sollte daher auch in wechselseitiger Verschränkung, nicht voneinander unabhängig vorangetrieben werden.¹

Einige Autoren befürworten (Argentinien, Philippinen) eine stärkere Schwerpunktsetzung der Entwicklungszusammenarbeit im rechtsstaatlichen Bereich.² Diese Empfehlung ist jedoch auf die konkrete Situation in ihrem jeweiligen Land (bzw. in ihrer Region) mit bereits halbwegs gesicherten demokratischen Strukturen zugeschnitten und nicht als generelle Richtschnur für die inhaltliche Ausrichtung von Entwicklungsprogrammen zu verstehen. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass ein Fortschritt bei der Demokratieförderung zugleich einer Vertiefung der Rechtsstaatlichkeit dient, da demokratische Regime generell den Rechten des Individuums als dem zentralen Anliegen des modernen Rechtsstaatskonzepts mehr Achtung entgegenbringen als nicht-demokratische Regime.³

Das Plädoyer für eine „ganzheitliche“, d.h. auf die wechselseitige Verschränktheit und Bedingtheit von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie abhebende Betrachtungsweise, ist am deutlichsten bei den Berichterstellern aus jenen Ländern, in denen in der jüngeren Vergangenheit sowohl Rechtsstaatlichkeit als auch Demokratie nur rudimentär und unzulänglich oder gar nicht verwirklicht worden sind. So sieht der Verfasser des russischen Landesberichts den Hauptgrund für den ausbleibenden Fortschritt beim Ausbau des Rechtsstaats in der Russischen Föderation in dem Mangel an Demokratie: ohne Überwindung der durch die Verfassung bedingten oder zumindest begünstigten Ungleichgewichte in der demokratischen Machtverteilung zwischen dem Präsidenten und den anderen Staatsorganen sei eine nachhaltige Verankerung der Rechtsstaatlichkeit nicht zu erwarten.⁴ Der Landesbericht Kenia schließt mit der Erkenntnis, dass nach der kenianischen Erfahrung Rechtsstaatlichkeit auf wackligen Beinen stehe, solange sie nicht durch demokratische Institutionen gegen die Launen der Mächtigen geschützt sei. Umgekehrt müsse die Demokratie durch



Prof. Dr. Horst Fischer, Direktor der Repräsentanz in Brüssel der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ)

die Erfordernisse der Rechtsstaatlichkeit gebändigt werden, um eine Tyrannei durch die Macht, die im Namen des Volkes spricht, zu verhindern: „Vielleicht müssen diejenigen, die an Politik interessiert sind, eher nach Komplementarität suchen als nach Prioritätensetzung hinsichtlich der Reformen der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie. Dieser Ansatz verspricht einen höheren Lohn, sowohl auf nationalen als auch internationalen Ebenen, für diejenigen, die an unterstützenden Reformen interessiert sind.“⁵ Derselbe komplementäre Ansatz liegt auch den Schlussfolgerungen des Landesberichts China zugrunde: „Um es klarzustellen: Demokratie ist nicht dasselbe wie Gewaltenteilung oder Rechtsstaatlichkeit, aber sie ist die politische Voraussetzung für ein kompetitives Mehrparteiensystem, das seinerseits die institutionelle Basis für die Gewaltenteilung und die Rechtsstaatlichkeit bildet. Ohne Demokratie wird sich die politische Macht auf eine Regierungspartei ohne bedeutende Opposition konzentrieren und wenn die Gewaltenteilung unwiderruflich beeinträchtigt ist, wird die Rechtsstaatlichkeit zu einer Farce.“⁶

1] Länderbericht von J. Casal.

2] Länderbericht von N. Sagües; Länderbericht von A. Bautista.

3] Länderbericht von N. Sagües.

4] Länderbericht von Krasnov.

5] Länderbericht von Ruteere/Ogada.

6] Länderbericht von Qianfan Zhang.

ANHANG

QUESTIONNAIRE / FRAGEBOGEN

When discussing the issue of the relationship between rule of law and democracy in your particular country, you should address the questions indicated below. These questions are intended to serve as guidelines which ensure a uniform structure of all country reports. However, feel free to give to some of the issues mentioned greater emphasis than to others if you feel that this is necessary to adequately describe the specific situation of your country. You may also add elements which are not explicitly mentioned in the questions if you think that this is indispensable in order to get a more complete picture of the relationship between rule of law and democracy in your country. The reports should be written as integrated narratives, using the questions as chapter and section headings.

Bei der Erörterung des Verhältnisses zwischen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Ihrem jeweiligen Land werden Sie gebeten, die nachfolgend aufgeführten Fragen zu erörtern. Die Fragen verstehen sich als Leitfaden, die eine möglichst einheitliche Struktur aller Länderberichte sicherstellen sollen. Es steht Ihnen jedoch frei, einige Fragen ausführlicher zu erörtern als andere, wenn Sie der Auffassung sind, dass dies den speziellen Gegebenheiten Ihres Landes besser gerecht wird. Sie können auch Punkte ergänzen, die im Fragebogen nicht explizit angesprochen sind, sofern dies Ihrer Ansicht nach für eine umfassende Analyse des Verhältnisses zwischen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Ihrem Land erforderlich ist. Die Berichte sollten als fortlaufende Texte geschrieben werden, in denen die Fragen als Kapitel- und Abschnittsüberschriften auftauchen.

Constitutional History Verfassungsgeschichte

I. What was the prevailing concept of rule of law at the time the Constitution of your country was framed? Welches Rechtsstaatsverständnis herrschte in Ihrem Land zur Zeit der Entstehung der geltenden Verfassung vor?

II. What was the concept of democracy which prevailed among the framers of the Constitution when the document was drafted? In particular, what was the prevailing view of popular sovereignty as the basis of democracy? Was it seen as an essentially unfettered power

of the people, or as a power amenable to regulation in respect of the different forms of its exercise (constitutional referenda, ordinary referenda, elections)?

Welches war das Demokratieverständnis, von dem sich die Autoren der Verfassung leiten ließen? Wie wurde insbesondere die Volkssouveränität als Grundlage der Demokratie aufgefasst? Wurde sie als ursprüngliche und uneingeschränkte Gewalt des Volkes angesehen oder als eine Gewalt, die im Hinblick auf die verschiedenen Formen ihrer Ausübung (Verfassungsreferenden, Volksabstimmungen, Wahlen) einer Regulierung bzw. Verrechtlichung zugänglich war?

III. Was there any discussion, at the time of the drafting of the Constitution, about the relationship between democracy and rule of law? If so, were these principles seen as complementary or rather as antagonistic? Were both principles seen as being placed on an equal footing, or was there some form of hierarchy deemed to exist between them?

Gab es im Zeitpunkt der Entstehung der Verfassung eine Debatte über das Verhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit? Falls ja, wurden diese Prinzipien vorwiegend als komplementär oder eher als antagonistisch angesehen? Wurden beide Prinzipien als gleichrangig betrachtet, oder ging man im Gegenteil davon aus, dass eine Hierarchie zwischen ihnen besteht?

B. Rule of Law and Democracy in the Framework of the Constitution

B. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der Verfassung

I. Has the principle of rule of law been incorporated into the Constitution? If not, is the rule of law recognised as an unwritten principle of the Constitution? Ist das Rechtsstaatsprinzip in die Verfassung aufgenommen worden? Wenn nicht, ist es als ungeschriebenes Verfassungsprinzip anerkannt?

II. To which extent, and in which form have each of the following elements of the rule of law been incorporated in the Constitution: a) principle of legality, b) requirement of a statutory authorization of interferences with individual rights, c) access to the courts in case of the alleged violation of individual rights, d) independence of the judiciary, e) guarantees of a fair trial and related guarantees, especially of the principles of „ne bis in idem“ and no punishment without law? In welchem Umfang und in welcher Weise sind die fol-

genden Elemente des Rechtsstaatsprinzips in die Verfassung aufgenommen worden: a) Vorrang des Gesetzes (Gesetzmäßigkeitsprinzip), b) Vorbehalt des Gesetzes, c) Zugang zu Gericht im Falle einer behaupteten Verletzung individueller Rechte, d) Unabhängigkeit der Gerichte, e) Fair-Trial-Garantien und verwandte Garantien, insbesondere das Verbot „ne bis in idem“ und das Prinzip „Keine Strafe ohne Gesetz“?

III. Has the principle of democracy been incorporated into the Constitution? If not, is democracy recognised as an unwritten principle of the Constitution?

Ist das Demokratieprinzip in die Verfassung aufgenommen worden? Falls nein, ist die Demokratie als ungeschriebenes Verfassungsprinzip anerkannt?

IV. To which extent, and in which form have each of the following elements of democracy been incorporated in the Constitution: a) popular sovereignty, b) forms of representative and participatory, i.e. direct democracy, c) constitutional guarantees of a genuine multi-party competition, d) the right to vote, and the right to stand in genuine periodic elections held in accordance with the principles of universal, equal and secret ballot, e) electoral monitoring and justice by independent bodies (i.e. either by ordinary courts or by special electoral tribunals endowed with the guarantees of autonomy and independence)?

In welchem Umfang und auf welche Weise sind die folgenden Bestandteile des Demokratieprinzips in die Verfassung aufgenommen worden: a) Volkssouveränität, b) Formen der repräsentativen und der partizipativen, d.h. direkten Demokratie, c) Verfassungsgarantien eines echten Mehrparteiensystems, d) das Recht in echten, wiederkehrenden Wahlen zu wählen und gewählt zu werden, nach den Grundsätzen der allgemeinen, gleichen und geheimen Wahl, e) Kontrolle der Wahlen durch unabhängige Körperschaften (d.h. entweder durch die ordentlichen Gerichte oder durch spezielle, mit den Garantien der Autonomie und Unabhängigkeit ausgestattete Wahlgerichte)?

C. Rule of Law and Democracy in the Light of Constitutional Jurisprudence

C. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie im Lichte der Verfassungsrechtsprechung

I. How has the constitutional principle of rule of law been interpreted in the jurisprudence of the Constitutional Court/Supreme Court? In particular, does the Court adopt a broad version of the rule of law stressing its substantive, liberty-protecting elements, or does it rather stick to a formal rule of law, reducing

the concept to certain formal qualities of the law, like the clarity and predictability of legal rules, the protection of legitimate expectations etc.?

Wie ist das Verfassungsprinzip in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts/Obersten Gerichtshofs interpretiert worden? Insbesondere: Folgt das Gericht einer weiten, die freiheitsschützenden Elemente betonenden Interpretation der Rechtsstaatlichkeit oder bekennt es sich eher zu einem formalen Rechtsstaatsverständnis, in dem die formellen Anforderungen wie Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit der gesetzlichen Regelungen, Vertrauensschutz etc. im Vordergrund stehen?

II. Does the Constitutional Court recognise separation of powers as an element of the rule of law? If the latter applies, what consequences does this imply for a) the relations between the judiciary and the political branches of government and b) the relationship between the executive and the legislature?

Erkennt das Verfassungsgericht die Gewaltenteilung als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips an? Wenn Letzteres zutrifft, welche Auswirkungen hat das a) für das Verhältnis zwischen der Rechtsprechung und den politischen Gewalten und b) das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative?

III. To which extent are fundamental rights seen as forming part of the rule of law? If they are recognised in principle as forming part of the rule of law, does this also apply to the political rights, i.e. freedom of opinion, freedom of assembly, freedom of association etc.? Inwieweit werden die Grundrechte als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips angesehen? Sofern sie als Elemente der Rechtsstaatlichkeit angesehen werden, gilt dies auch für die „politischen“ Grundrechte, d.h. Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit?

IV. Does the Constitutional Court/Supreme Court define the elements which form part of the democracy established by the Constitution? What are those elements? Are they defined in a broader or a more narrow manner?

Hat das Verfassungsgericht/der Oberste Gerichtshof die Elemente definiert, die Bestandteil des Demokratieprinzips sind? Welche sind diese Elemente? Werden sie weit oder eher eng ausgelegt?

V. Does the Court define the principle of popular sovereignty? If it does, does the Court embrace the model of unfettered sovereignty or a concept of sovereignty which is amenable to constitutional and legal regulation and independent control?

Definiert das Gericht das Prinzip der Volkssouveränität? Sofern dies der Fall ist, folgt es dem Konzept der

uneingeschränkten Volkssouveränität oder eher einem Konzept, das die Volkssouveränität der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regelung sowie der gerichtlichen Kontrolle unterwirft?

VI. Does the case law of the Court address the relationship between rule of law and democracy? If this is the case, does it tend to view the relationship in complementary or rather in antagonistic terms?

Wird in der Rechtsprechung des Gerichts das Verhältnis zwischen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie angesprochen? Falls ja, wird dieses Verhältnis eher als Komplementär- oder als Spannungsverhältnis gedeutet?

D. Relationship between Rule of Law and Democracy in Practice

D. Das Verhältnis zwischen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der

Praxis

I. To which extent has the rule of law been successfully implemented in your country, in particular with a) respect of the political branches for the independence of the judiciary and b) the willingness of the political branches to observe and to implement court rulings curtailing their powers?

Inwieweit ist die Rechtsstaatlichkeit in Ihrem Land erfolgreich verwirklicht, insbesondere mit Blick auf a) die Achtung der Unabhängigkeit der Gerichte durch die politischen Gewalten und b) die Bereitschaft der politischen Gewalten, Gerichtsentscheidungen, die ihre Befugnisse beschneiden, zu befolgen und umzusetzen?

II. To which extent has the principle of democracy been implemented in your country, especially with regard to the acceptance and protection a) of genuine multi-party competition and b) the organization and monitoring of free and fair elections at regular intervals under the authority of independent electoral bodies?

Inwieweit ist die Demokratie in Ihrem Land verwirklicht, insbesondere mit Blick auf den Schutz und die Förderung a) eines echten Mehrparteien-Systems und b) die in regelmäßigen Abständen erfolgende Organisation und Überwachung freier und fairer Wahlen unter der Kontrolle unabhängiger Wahlkörperschaften?

III. If there are deficiencies in respect of I. or II. or to both, what are the causes? Would you say that the implementation of one principle of the two principles has made greater progress in your country than the other? If so, what are the reasons for this difference? What has been the interaction between both principles in your country? What are the negative and positive results of such interaction with regard to the implementation issue?

Falls es Defizite in Bezug auf I. oder II. gibt, was sind die Ursachen für diese Defizite? Würden Sie sagen, dass die Implementierung des einen oder des anderen Prinzips in Ihrem Land weiter vorangeschritten ist? Falls ja, was sind die Gründe für den unterschiedlichen Implementierungsgrad? Welche Wechselwirkungen zwischen beiden Prinzipien lassen sich in Ihrem Land beobachten? Was sind die Konsequenzen dieser Wechselwirkung für die Implementierungsfrage?

E. Conclusions

E. Bewertung und Ausblick

What are the lessons to be learned from the experiences described under A. to D. above for the question whether priority should be given to rule of law programmes over democratic reforms in the work of national and international development organizations?

Welches sind die Schlussfolgerungen, die aus den Ausführungen unter A. bis D. für die Frage gezogen werden können, ob in der Arbeit nationaler und internationaler Einrichtungen der Entwicklungskooperation Rechtsstaatsprogrammen der Vorzug vor der Förderung demokratischer Reformen gegeben werden sollte?

DER AUTOR

PD Dr. Rainer Grote, LL.M. (Edinb.), Referatsleiter im
Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches
Recht und Völkerrecht in Heidelberg

IMPRESSUM

Herausgeber

Konrad-Adenauer-Stiftung
Rathausallee 12
53757 Sankt Augustin

Verantwortlich

Dr. Gerhard Wahlers
Stellv. Generalsekretär
der Konrad-Adenauer-Stiftung

Redaktion

Dr. Jan Woischnik
Koordinator Rechtsstaat
der Konrad-Adenauer-Stiftung

Autor

PD Dr. Rainer Grote, LL.M. (Edinb.)
Referatsleiter im Max-Planck-Institut
für ausländisches öffentliches
Recht und Völkerrecht in Heidelberg

Gestaltung und Realisierung

SWITSCH KommunikationsDesign, Köln
workstation GmbH | Produktionsservice
für analoge und digitale Medien, Bonn

Fotos

Konrad-Adenauer-Stiftung, Harald Odehnal

Druck

Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch elektronische Systeme. Druckerei Sutorius.
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-940955-49-4

© 2009 Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Bei Demokratie und Rechtsstaatlichkeit handelt es sich um zwei der wichtigsten Ziele, die im Rahmen der – bilateralen und multilateralen – entwicklungspolitischen Zusammenarbeit angestrebt werden.

In den letzten Jahren haben sich die Rahmenbedingungen der Entwicklungszusammenarbeit erheblich verändert. Die Reform- und Demokratieeuphorie ist in vielen Ländern verflogen, in einigen Weltregionen sind sogar Rückschritte bei der Verwirklichung der demokratischen und politischen Freiheitsrechte der Bürger festzustellen.

Es ist daher nicht überraschend, dass auch die Diskussion über das Verhältnis zwischen Demokratie- und Rechtsstaatsförderung neu entflammt ist. Handelt es sich hierbei um zwei gleichrangige Ziele der Entwicklungszusammenarbeit? Oder ist dem einen Ziel (zumeist dem Rechtsstaat) vor dem anderen (zumeist der Demokratie) Priorität einzuräumen?

Bei dieser für die Ausrichtung der sowohl bi- als auch multilateralen Entwicklungszusammenarbeit so maßgeblichen Diskussion wurde die Perspektive der Empfängerländer bislang zu wenig berücksichtigt. Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat deshalb neun Experten, Juristen und Politologen, aus dem Umfeld ihres weltweiten Rechtsstaatsprogramms in Afrika, Asien, Lateinamerika und Süd-Osteuropa – im Einzelnen aus Ägypten, Kenia, Namibia, China, Philippinen, Argentinien, Venezuela, Rumänien und Russland – gebeten, zu dieser Frage anhand eines ausführlichen Fragenkatalogs Stellung zu nehmen.

Auf der 6. KAS-Völkerrechtskonferenz auf dem Petersberg bei Königswinter im November 2008 haben die Experten ihre Länderberichte vor- und zur Diskussion gestellt. Die vorliegende Publikation enthält das Extrakt aus diesen Länderberichten im Sinne eines vergleichenden Querschnitts, den Rainer Grote (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg) im Auftrag der Stiftung erstellt hat.

Weitere Informationen unter
www.kas.de/rechtsstaatsprogramm

