

## KAS Demokratiereport 2006

Demokratie und Rechtsstaat

Internationale Fachkonferenz

30. - 31. Januar 2006

Steigenberger Grandhotel Petersberg Königswinter

Online-Dokumentation  
herausgegeben von der  
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Sankt Augustin, Januar 2006

Ansprechpartnerin:  
Uta Hellweg  
Pressesprecherin  
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
Tiergartenstraße 35, 10907 Berlin  
Telefon: +49 30 26996-3222  
E-Mail: [uta.hellweg@kas.de](mailto:uta.hellweg@kas.de)

# KAS Demokratiereport 2006

## Demokratie und Rechtsstaat

### Inhalt

#### 1. Panel I

Eingangsstatement:

Die Relevanz rechtsstaatlicher Normen und Institutionen  
für den Aufbau und den Bestand von Demokratien

*Rudolf Dolzer*

#### 2. Panel II

Eingangsstatement:

Aktuelle Entwicklungen des Menschenrechtsschutzes  
auf regionaler und internationaler Ebene

*Christian Tomuschat*

#### 3. Begrüßung und Einführung

*Wilhelm Staudacher*

#### 4. Festvortrag

„Das Spannungsfeld von rechtsstaatlichen Freiheiten und  
innerer Sicherheit“

*Udo Di Fabio*

#### 5. Panel III

Eingangsstatement:

Der KAS Demokratiereport 2006: Rechtsstaat  
Einführung und konzeptionelle Anmerkungen

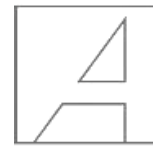
*Karl-Rudolf Korte*

#### 6. Panel IV

Eingangsstatement:

Islamischer Extremismus, zunehmender Autoritarismus und  
afrikanische (de facto) Diktaturen

*Rupert Scholz*



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

50 Jahre Kompetenz weltweit

**KAS Demokratiereport 2006  
Demokratie und Rechtsstaat  
Internationale Fachkonferenz, 30.-31. Januar 2006**

Steigenberger Grandhotel Petersberg, 53639 Königswinter

Sperrfrist: Redebeginn!  
Es gilt das gesprochene Wort!

**Eingangsstatement**

**Die Relevanz rechtsstaatlicher Normen und Institutionen für den  
Aufbau und den Bestand von Demokratien**

Prof. Dr. Dr. Rudolf Dolzer, Direktor des Institutes für Völkerrecht, Universität Bonn

Dem Thema Recht und Demokratie ist nach 1945 in der Praxis der internationalen Politik jahrzehntelang keine wesentliche Bedeutung zugekommen. Im Grunde beschäftigt sich die Praxis damit seit etwa 15 Jahren. Zwischen 1945 und 1990 war dieses Themenfeld zugeschüttet und verdeckt von zwei größeren geopolitischen Phänomenen, nämlich von der Dekolonisierung und der Neubildung von Staaten einerseits und von der Rivalität in der Entwicklungspolitik zwischen West und Ost andererseits. Die Gleichzeitigkeit dieser beiden Konstanten nach 1945 führte zu Rahmenbedingungen der internationalen Politik, innerhalb derer die Themen Recht und Demokratie als Gegenstand der Außenpolitik und der Entwicklungspolitik kaum Raum blieb.

Weshalb konnten die Themen Recht und Demokratie kaum zur Entfaltung kommen? Aus der Sicht der Entwicklungsländer ging es damals nach außen um die Betonung nationalstaatlicher Souveränität, um deren Fundierung, Stärkung und Ausweitung. Jedes Jahr wurden in diesem Sinne Resolutionen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Für die Relevanz binnenstaatlicher Themen wie Recht und Demokratie blieb die Luft dabei sehr dünn.

Praktisch in die gleiche Richtung wirkte sich die Rivalität von Ost und West in der dritten Welt aus. Primäres politisches Ziel im gegenseitigen Verhältnis war das Verhindern der Einflussnahme des jeweiligen politischen Gegners, d. h. Russlands oder des Westens, nicht aber die Ausrichtung der binnenstaatlichen Strukturen.

Indirekt wurde das damit geschaffene Klima der Indifferenz gegenüber Recht und Demokratie in Entwicklungsländer und in der Außenpolitik von Ost und West noch gefördert durch zentrale Strukturen des klassischen Völkerrechts, welche sich im Ergebnis als Blindheit gegenüber der binnenstaatlichen Herrschaft, also auch als Blindheit gegenüber Demokratie und innerstaatlichem Recht auswirkten. In erster Linie ist hier die Rede vom klassischen Verständnis nationalstaatlicher Souveränität, wie sich Völkerrecht als das Verbot der Einmischung in die innerstaatliche Angelegenheit ausgewirkt hat. Die Anerkennung der Menschenrechte 1945 in der Charta der Vereinten Nationen hat theoretisch zu einer Modifizierung dieses Prinzips geführt, hat aber in der Praxis jedenfalls bis 1990 unter den eben skizzierten geopolitischen Bedingungen zu keiner grundsätzlichen Neuausrichtung völkerrechtlicher Strukturen im Sinne der Förderung von Demokratie und Recht führen können.

Entwicklungspolitik hat unter diesen Bedingungen bis 1990 in erster Linie andere Themenfelder als Demokratie und Recht zum Gegenstand der Politik gehabt. In einer ersten Phase nach 1945 lag der Schwerpunkt auf der Projektfinanzierung im Bereich der Infrastruktur der dekolonisierten neuen Staaten. Bald wurde freilich deutlich, dass Einzelprojekte zwar geeignet waren, die Beziehungen zur jeweilig an der Macht befindlichen Regierung zu fördern, aber zur langfristigen Förderung von Wohlstand wenig beitragen konnten. So kam in einer zweiten Phase immerhin die makroökonomische Ausrichtung nationaler Wirtschaftspolitik zum komplementären Gegenstand der Entwicklungspolitik neben der Projektförderung. Für die Betonung von

Demokratie und Recht blieb in der Praxis auch in dieser zweiten Phase nur wenig Raum, weil die fortbestehende Betonung von Souveränität und dem Primat der Nichteinmischung immer noch den Rahmen praktischer Politik darstellte.

Diese geostrategische Indifferenz gegenüber Demokratie und Rechtsstaat änderte sich erst Anfang der 90er Jahre, als die Entwicklungsländer im Lichte des verlorenen Jahrzehnts ihrer Wirtschaftspolitik die Betonung nationalstaatlicher Souveränität zurücknahmen und aufgaben. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion wurde gleichzeitig die Rivalität von Ost und West als Thema der Entwicklungspolitik gegenstandslos und der Westen gewann politisch die Freiheit, konzeptionell die Ziele der Entwicklungspolitik im Lichte der eigenen Werte von Freiheit, Gleichheit, Wohlstand und Menschenwürde neu auszurichten und in den Mittelpunkt der Entwicklungspolitik zu stellen.

Erst jetzt etwa 1990 war also die Zeit reif für die Themen Demokratie und Rechtsstaat als Mittel und Ziel von Außenpolitik und Entwicklungspolitik. Erst seit 1990 also finden sich Entwicklungstheorie, bilaterale Entwicklungspolitik und die Arbeit der internationalen Finanzinstitutionen in der heutigen dritten Nachkriegsphase, in der sie Recht und Demokratie zum Gegenstand machen. Entscheidend gefördert wurde diese Neuausrichtung des Rahmens der Entwicklungspolitik dadurch, dass heute weitgehend anerkannt ist, dass die Betonung von Recht und Demokratie nicht nur eigenständiger Ausdruck von Grundwerten westlicher Außenpolitik ist, der sich aus dem politischen Selbstverständnis westlicher Gesellschaften ergibt. Ebenso wichtig, ja entwicklungspolitisch bedeutsamer ist der Konsens darüber, dass die frühere Konzentration der Entwicklungspolitik auf Projektfinanzierung und auf geeignete makroökonomische Rahmenbedingungen entwicklungspolitisch zu kurz greift. Heute ist anerkannt, dass ohne Recht, ohne funktionsfähige Institutionen und ohne die Berücksichtigung der Belange aller Teile der Gesellschaft, insbesondere der Armen, die Ziele der Entwicklungspolitik, nämlich die Förderung von Wohlstand in Freiheit und Frieden nicht erreicht werden können.

Dieser konzeptionellen Erkenntnis entspricht die empirische Realität. Der Erfolg der Entwicklungspolitik seit 1945 im Ganzen ist bis heute sehr bescheiden geblieben, ja im Großen und Ganzen kaum nachweisbar. Dies ist gerade nicht überraschend, wenn es zutrifft, dass die Belange von Recht, Institution notwendige strategische Elemente der Entwicklungspolitik sein müssen.

Diese Erkenntnis ihrerseits hat erhebliche praktische Bedeutung. Sie betrifft insbesondere auch die Skepsis der politischen Öffentlichkeit gegenüber der Sinnhaftigkeit der Entwicklungspolitik. Kaum jemand heute bezweifelt, dass die Politik der Vergangenheit kaum Früchte getragen hat. Hieraus wird dann abgeleitet, dass Entwicklungshilfe nicht nach oben geführt werden kann oder soll, nämlich auf 0,7 %, sondern es derzeit bei knapp 0,3 % bleiben kann. Dieser Standpunkt ist in sich konsequent. Er beruht aber auf der Annahme, dass Entwicklungspolitik als solche konstant bleibt und sich ihre Mittel, Ziele und Chancen nicht verändert haben. Meine These ist, dass diese Annahme heute nicht standhält.

Die obige Analyse der Entwicklungspolitik deutet darauf hin, dass eine konzeptionell geschlossene wirksame Entwicklungspolitik mit der zentralen Einbeziehung von Recht, von Institutionen und Demokratie erst seit fünfzehn Jahren, ja genauer seit zehn Jahren möglich ist. Hinzu kommt, dass der Aufbau von Recht, Institutionen und Demokratie mehr Zeit braucht als die Projektförderung und die theoretische Konzipierung makroökonomischer Konzepte dauerhafter Entwicklungspolitik. Mit anderen Worten bin ich der Auffassung, dass wir derzeit immer noch eher am Beginn der eigentlichen ersten Phase wirklicher Entwicklungspolitik stehen, weil im Grunde genommen die geostrategisch angelegte Ausbildung von Recht, Institutionen und Demokratie aus der Entwicklungspolitik in der Zeit vor 1990 einen Anspruch aufwies, dem eine solche Politik weder in der Theorie noch in der Praxis nachkommen konnte.

Die Müdigkeit der politischen Öffentlichkeit gegenüber der Entwicklungshilfe kann sich bei Lichte betrachtet deshalb objektiv nicht darauf berufen, dass Entwicklungshilfe seit Jahrzehnten ohne greifbaren Erfolg bleibt. In Wirklichkeit wird aber Entwicklungshilfe, wie wir nach heutigem Stand als sinnvoll erkennen, erst seit wenigen Jahren betrieben. Zuvor war sie eingezwängt in das Korsett der weltweiten Rivalität der Großmächte und wurde dadurch weitgehend schon konzeptionell ihrer Wirksamkeit beraubt. Erst mit dem sog. Washington Consensus der Weltbank aus dem Jahre 1990 begann in der Praxis die Ausrichtung auf Demokratie und Rechtsstaat, wenn auch zuerst zögerlich. Erst jetzt waren Weltbank und Währungsfonds bereit, Recht und Institutionen in ihr Entwicklungsprogramm einzubeziehen und das herkömmliche Axiom zu verabschieden, wonach eine solche Ausrichtung als Vorstoß gegen das Gebot der politischen Neutralität und das Verbot der Einmischung in die innere Angelegenheit zu bewerten war. Recht und Institutionen wurden jetzt herausgehoben und in die Mitte des neuen Begriffs der good governance gerückt, welcher die Brücken zwischen Entwicklungspolitik einerseits sowie Rechtsstaatlichkeit und Wirtschaftlichkeit andererseits zu schlagen geeignet ist.

Erst vor diesem Hintergrund rückt auch die Frage nach der spezifischen Wirkungsweise von Rechtsstaatlichkeit, Institutionen und Demokratie sowie insbesondere auch die konzeptionelle Priorität von Rechtsstaatlichkeit und Demokratiegebot in den Vordergrund. Ich spreche hier nicht vom gigantischen Experiment der extern angestoßenen Ablösung totalitärer Strukturen durch demokratisch ausgerichtete Formen der Herrschaft, sondern davon, welche Prioritäten zu setzen sind im Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat. Dabei ist davon auszugehen, dass Demokratie und Rechtsstaat auf eigenen und eigenständigen Postulaten der politischen Philosophie beruhen, einander weder bedingen noch ausschließen, aber jedenfalls durch eine partielle Affinität ihrer Ziele und Wirkungsweise charakterisiert sind.

Ohne rechtsstaatliche Mindestanforderungen kann eine moderne Demokratie weder aufgebaut noch erhalten werden. Ich verzichte hier, entgegen wissenschaftlichen Anspruch, auf eine Auseinandersetzung mit den Begriffen Demokratie und Rechtsstaat und beschränke mich darauf festzustellen, dass sich Demokratie auf den Entscheidungsträger, nämlich das Staatsvolk bezieht, während die Rechtsstaatlichkeit die Art und Weise der Entscheidung samt der Grenzen der Entscheidungsbefugnis staatlicher Organe in den Blick nimmt. Überschneidungen sind dabei offenkundig. Es

geht hier nicht nur um die Notwendigkeit des individuellen Wahlrechts. Vielmehr ist klar, dass Demokratie auch Informationsfreiheit, Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und das Recht der Gründung und Existenz von Parteien beinhaltet. Hierzu gehört auch die unerlässliche Chance der Opposition, in freien und fairen periodischen Wahlen die Regierung ablösen zu können. Ohne unabhängige Gerichtsbarkeit sind diese Forderungen nicht umzusetzen.

Hier zeigt sich also eine wesentliche Schnittmenge von Rechtsstaatlichkeit einerseits und der Forderung nach Demokratie andererseits. Ein Rechtsstaatsprogramm, das diese Felder der Rechtspolitik abdeckt, lohnt sich also im doppelten Sinn, weil es auch den Weg ebnet für demokratische Strukturen.

Offen bleibt in der heutigen Sicht die richtige zeitliche Sequenz von Rechtsstaatsförderung und Demokratiep politik. Gelegentlich wird argumentiert, dass an erster Stelle die Förderung der Demokratie stehen muss, weil, so diese Auffassung, Rechtsstaatspolitik auch das materielle Recht einbeziehen muss und die Entscheidung darüber keine technokratische Angelegenheit ist, sondern der Befugnis demokratisch legitimierter staatlicher Organe obliegt.

In diesem Sinne wird auch betont, dass die Übernahme von ganzen Segmenten ausländischer Rechtsordnungen keinen Erfolg versprechen kann, weil sich jedes Recht als Ausdruck nationaler oder lokaler gesellschaftlicher und kultureller Werte und Traditionen darstellt und eine Übernahme fremder Elemente deshalb als künstlich und nicht dauerhaft erweisen muss. Im Fachjargon der internationalen Finanzinstitutionen geht es hier um domestic ownership auf den Feldern der Rechtspolitik.

Meines Erachtens enthalten diese Thesen zum notwendigen Vorrang der Demokratiep politik und zur notwendigen Verankerung des Rechts in der lokalen und der nationalen Tradition Richtiges und Falsches zugleich und sind jedenfalls zu pauschal und grobmaschig, als dass sie als praktische Leitlinie einer Entwicklungspolitik dienen könnten. Insbesondere die Vorstellung, dass effektive rechtsstaatliche Reformen ausschließlich von demokratisch legitimierten staatlichen Entscheidungsträgern getroffen werden können und müssen, halte ich weder für empirisch nachzuweisen noch für theoretisch zwingend. Auch, dass nur die Berücksichtigung gewachsener Traditionen zu einem dauerhaften Recht führen kann, halte ich in dieser pauschalen Weise nicht für haltbar.

Zum Einen würde, wenn dies zuträfe die Möglichkeit von deutlich modernisierenden Reformschüben im Falle von gealterten Normen entfallen, die den heutigen wirtschaftlichen oder sozialen Erfordernissen nicht mehr entsprechen. Zu differenzieren ist hier sicher auch zwischen solchen Themen der Rechtspolitik, die sozial tief greifend verankerte Traditionen wie insbesondere das Familienwesen betreffen und andere, die eher technisch ausgerichtete Materie wie etwa das Gesellschaftsrecht oder das Recht des Internet betreffen.

Was die zeitliche Reihenfolge betrifft, so hängt dieses Thema auch mit einer anderen Grundsatzfrage mit der Entwicklungspolitik zusammen, die meines Erachtens künftig

stärker in den Mittelpunkt der Reform der Entwicklungspolitik gerückt werden muss. Es geht um den zentralen Punkt, ob sich die Themenfelder Rechtsstaatlichkeit und Demokratie überhaupt eignen, als eigenständige ausschließliche Legitimationsbasis einer erfolgreichen Entwicklungspolitik oder ob sie nicht entscheidend einer Verbreiterung der Legitimation bedürfen durch eine zusätzliche Dimension, nämlich durch den zusätzlichen Ausweis in der Gestalt ökonomischer Effizienz des Reformprogramms.

Vorab sei diese Frage gewendet auf das engere praktische Problem der Justizreform. Ohne funktionsfähige unabhängige und unparteiliche Justiz wird weder der Aufbau der Demokratie noch der Rechtsstaatlichkeit gelingen. Von daher bietet sich die Justizreform als zentrales Arbeitsgebiet für die Modernisierung der staatlichen Institutionen an. Dennoch ist die weitere Frage zu stellen, ob Aufbau und Existenz einer leistungsfähigen Justiz ohne Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen gleichsam vorab als erster Schritt des Aufbaus von Rechtsstaat und Demokratie sinnvoll ist und Erfolg verspricht. Die Antwort erscheint keinesfalls eindeutig. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass die Existenz einer funktionsfähigen Justiz den Aufbau eines modernen Rechtsstaats und einer Demokratie unter Umständen auch hindern kann, wenn sie nämlich im Ergebnis dazu dient, nicht-demokratische, der Notwendigkeit der Chancengleichheit und der Partizipation widersprechende Strukturen zu zementieren. Ein Land, das dringend der Landreform bedarf, wird alleine mit der Reform des Justizsektors keinen Modernisierungsschub erfahren, sondern den Rechtsstaat in den Dienst jener Strukturen stellen, die überwunden werden sollen.

Dieser Hinweis auf die notwendige Einbindung einer Justizreform in breiter angelegte materielle Reformen der Rechtsordnung und der Demokratie lenkt den Blick zurück auf die viel allgemeinere Frage, ob und in welcher Weise der Aufbau von Rechtsstaat und Demokratie als alleinige Pfeiler einer modernen Entwicklungspolitik geeignet sind. Insbesondere stellt sich diese allgemeinere Frage, wenn das Thema und die Erfordernisse der Armutsbekämpfung einbezogen wird in die Perspektive des Aufbaus von Recht und Demokratie.

Können Aufbau von Rechtsstaat und Demokratie als notwendige Elemente einer gerechten freiheitlichen Gesellschaft in der zeitlichen Abfolge einer modernen Strategie der Entwicklungspolitik der praktischen Arbeit zur Bekämpfung der Armut vorgezogen werden? Ebenso wie beim Blick auf die engere Frage nach der notwendigen Einbindung einer Justizreform in eine allgemeinere Modernisierung des Rechts wird man auch hier zögern müssen, dem zeitlichen Vorrang von Recht und Demokratie das Wort zu reden. In Ländern mit schwerer Armut steht die Dauerhaftigkeit einer jeden Reformpolitik unter dem Vorbehalt, dass sie der Politik und vor allem den Armen eine greifbare Perspektive der Besserung der Lebensbedingungen verspricht. An diesem Ziel wird jedes Reformkonzept gemessen.

Die Legitimationsbasis einer Reformpolitik, welche die kurz- und mittelfristige praktische Verbesserung der Lebensbedingungen der armen Schichten nicht in ihr Arbeitsprogramm einbezieht, wird heute nicht mehr als ausreichend gelten können. Die Dringlichkeit der Lage, in der derzeit mehr als eine Milliarde von Menschen mit



weniger als einem Einkommen von 1 \$ per Tag und 2 Milliarden mit weniger als 2 \$ pro Tag auskommen müssen, lässt keine andere Schlussfolgerung zu. Der Aufbau von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Förderung der Lebensbedingungen im Sinne der Armutsbekämpfung haben sich als unverzichtbare und integrale Elemente einer jeden Entwicklungspolitik erwiesen.

Das Beispiel Chinas mag auf den ersten Blick widersprechen, weil hier ein ökonomischer Aufbau ohne Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu gelingen scheint. In Wirklichkeit trifft diese Annahme aber nicht zu. Jedenfalls im ökonomischen Kontext ist der Schutz der Auslandsinvestitionen de facto über lokale Gremien und Gebietskörperschaften, die in der innerstaatlichen Standortkonkurrenz stehen, in den vergangenen Jahrzehnten gewährleistet gewesen. Gerichte sind zwar der Weisung der Partei unterworfen, entwickeln aber auch ein Eigenverständnis der Unabhängigkeit. Was die Demokratie betrifft, so wird nicht zu übersehen sein, dass die größte bestehende Herausforderung in China derzeit darin besteht, den Wohlstand im Sinne der Gleichheit aller Regionen und Schichten gleichzeitig zu verteilen; zu groß sind die Unterschiede von Küstenzonen und Landesinneren.

Die praktischen Folgerungen aus dieser Erkenntnis sind durchaus vielschichtig und weit reichend. Im Ergebnis lässt sich zum einen auf diese Weise erklären, warum die bisherigen Erfolge der Entwicklungspolitik gering bleiben mussten. Partielle Maßnahmen der Entwicklungspolitik, die nicht in ein umfassendes Konzept der Förderung von Rechtsstaat, Demokratie und der Hebung der Lebensbedingungen eingebettet sind, werden sich als Strohfeder erweisen, im schlimmsten Fall als kontraproduktiv.

Hieraus ergibt sich, dass Entwicklungspolitik ernster als bisher genommen werden muss. Die umfassende Natur einer sinnvollen Entwicklungspolitik kann zwar Erfolg versprechen, bedarf aber größerer Anstrengungen als herkömmliche partielle Programme. Dies gilt auch für den Umfang finanzieller und technischer Ressourcen. Hier bedarf es aus meiner Sicht der Öffentlichkeitsarbeit der Politik, welche immer wieder verständlich machen muss, warum mehr und nicht weniger Hilfe erforderlich ist. Die Kirchen und Teile der Zivilgesellschaft können ihren Teil zu einer solchen neu ausgerichteten Politik und ihrer Darstellung in der Öffentlichkeit leisten.

In neuem Lichte erscheint aus der hier vorgelegten Sicht auch die alte, bisher nicht eingelöste Forderung nach einer ernsthaften Abstimmung der Entwicklungshilfe zwischen allen bilateralen und multilateralen Gebern. Ausgehend von einer wirksamen nationalen Entwicklungsstrategie auf der Grundlage von demokratischer, rechtsstaatlicher und wohlfördernder Programme sind Hilfen zwischen den Gebern so zu koordinieren, dass sie sich gegenseitig ergänzen und nicht nebeneinander laufen oder sich konterkarieren.

Für die praktische Politik relevant ist auch die Folgerung, dass partielle Maßnahmen ohne integrale Einbindung im Sinne einer allgemeinen Entwicklungsstrategie nur ausnahmsweise zu rechtfertigen sind; in der Regel versprechen sie keinen dauerhaften Erfolg.

Auch was die inhaltliche Ausrichtung von Rechtsstaatsprogrammen betrifft, führen obige Überlegungen zu praktischen Folgerungen. Wenn rechtsstaatlicher Aufbau und wirtschaftliche Reform einhergehen müssen, so ergibt sich daraus, dass innerhalb der Rechtsstaatsprogramme spezifisch im Bereich des Wirtschaftsrechts frühzeitig ein hierzu korrespondierendes Instrumentarium mit Anreizen für neue wirtschaftliche Aktivitäten vorgelegt werden muss.

Hierzu gehört, dass sich der Staat im Grundsatz aus der Wirtschaft zurückzieht, und dass jene Privaten belohnt werden, die neue Arbeit zur Verfügung stellen; wesentlich ist auch, dass die Garantie der künftigen Rechtssicherheit genügend Anreize für neue Investitionen gibt. Hierzu gehört insbesondere der Grundsatz *pacta sunt servanda* aus dem römischen Recht, die rechtliche Hege eines leistungsfähigen Finanzdienstleistungssektors, aber auch die Einhaltung der Gesetze im allgemeinen.

All diese Überlegungen sind oder wären weitgehend gegenstandslos, wenn nationale Traditionen der Rechtlosigkeit oder der Willkür als unüberwindbar oder jedenfalls kurz- und mittelfristig als unveränderlich anzusehen sind. Dass historisch-lokale soziale Strukturen geachtet werden müssen, wurde schon oben betont. Dies impliziert aber nicht, dass allgemein die Einführung neuer rechtsstaatlicher, wirtschaftsrechtlicher und demokratischer Strukturen als nicht durchführbar gelten kann. Die damit verbundenen Schwierigkeiten und damit die Größe der Aufgabe eines solchen entwicklungspolitisch integralen Ansatzes werden hier nicht verkannt. Indes ist auch darauf hinzuweisen, dass jedenfalls Weltbank und Währungsfonds durchaus davon ausgehen, dass auch in diesem Felde in der Praxis nicht nur Fortschritte erzielt werden können, sondern durchaus auch Fortschritte erzielt worden sind.

In manchem erinnert die heutige Situation insoweit an die Debatte darüber, ob Menschenrechte universale Geltung haben können und universal durchsetzbar sind; hier wie dort setzt sich – jedenfalls allmählich – die Meinung durch, dass insoweit bestimmte lokale Traditionen mit der Universalität der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit durchaus in Einklang gebracht werden können. Hierzu gehört auch, dass die Zahl der Demokratien in den vergangenen Jahren ständig steigt; nach einer Lesart ist sie seit 1974 von 30 auf heute 120 weltweit gestiegen.

Man wird auch - bei aller Vorsicht - die Erfahrung der Beitrittsländer der EU in den Blick nehmen können. Wie bekannt führen die Beitrittsverhandlungen jeweils zu massiven Programmen der Reformierung des nationalen Rechtswesens der Beitrittsländer, die auch die Grundlage der Rechtsordnung erfassen und den Wandel von einer sozialistisch geprägten Rechtsordnung zu einer marktwirtschaftlich-freiheitlichen Grundordnung einbeziehen. Sicherlich geschieht dies nur mit dem Willen des Beitrittsstaats, nach langjährigen sorgfältigen Verhandlungen, mit Rücksicht auf die Gegebenheiten im Beitrittsstaat, nach der Akzeptanz von einvernehmlichen Übergangsfristen und mit erheblichen finanziellen und technischen Hilfen für die Beitrittsländer.

Bei allen Schwierigkeiten des Übergangs haben sich diese Beitrittsvereinbarungen als sinnvoll und durchführbar erwiesen. Man wird durchaus der Meinung sein, dass der dort gewählte Ansatz als das bisher erfolgreichste Konzept einer Entwicklungspolitik angesehen werden kann, der Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und die Hebung der Lebensbedingungen gleichzeitig aufgreift und mit massiver Hilfe von außen umsetzt.

Bei allen Unterschiedlichkeiten der Ziele von Integrationsverhandlungen und Entwicklungspolitik und des jeweils vorhandenen Instrumentariums zeigen die Erfahrungen der Europäischen Gemeinschaft, in welche Richtung sich die Entwicklungspolitik entwickeln kann und muss. Es geht nicht um groß angelegte Visionen auf dem Reißbrett, sondern um die Schlussfolgerungen aus der bisherigen eher negativen Bilanz der Entwicklungspolitik und ihrer Praxis.

Lassen Sie mich ganz zum Schluss nochmals zurückkommen auf die Skepsis gegenüber der Machbarkeit rechtlicher Reformen und neuer Institutionen, wie sie nach diesen Vorstellungen künftig im Zentrum der Entwicklungspolitik stehen müssen. Diese greifen weniger fassbar und weniger messbar als Einzelprojekte, sie sind kurzfristig politisch weniger vorzeigbar und mit keinen Feierlichkeiten zum Projektbeginn und zum Projektabschluss zu verbinden. Die gute Nachricht ist, dass die internationalen Finanzinstitutionen trotzdem davon ausgehen, dass heute schon die Erfahrungen zeigen, dass solche Programme mit Erfolg für die Entwicklung des Landes durchgeführt werden können. Darüber hinaus muss sich die Reform der Entwicklungspolitik an den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie deshalb messen lassen, weil nach heutigem Stand der Erkenntnis nur auf diese Weise eine erhebliche Verbesserung der Lebensbedingungen erreicht werden kann.

Der Internationale Währungsfonds geht davon aus, dass hier ganz erhebliche Möglichkeiten liegen, im den Wohlstand zu verbessern. Nach neuen Studien geht es um folgende Perspektive. Wird die Qualität der Institutionen in Afrika auf das heutige Niveau asiatischer Staaten gehoben, so kann damit langfristig das Pro-Kopf Einkommen von \$ 800 auf \$ 1.400 angehoben werden, d.h. um 75%. Und was Asien betrifft, so können die dortigen Staaten nach Meinung des IWF ihrerseits das Pro-Kopf Einkommen verdoppeln, wenn sie ihr institutionelles Gefüge auf das allgemeine Niveau („average of all countries“) anheben würden. Wenn diese Zahlen auch nur annähernd in der Größenordnung zutreffen, so kann es keinen besseren Beleg dafür geben, dass Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und die Förderung des Wohlstands künftig als die integralen Eckpfeiler einer reformierten, international abgestimmten Entwicklungspolitik gelten müssen.



50 Jahre Kompetenz weltweit

**KAS Demokratiereport 2006  
Demokratie und Rechtsstaat  
Internationale Fachkonferenz, 30.-31. Januar 2006**

Steigenberger Grandhotel Petersberg, 53639 Königswinter

Sperrfrist: Redebeginn!  
Es gilt das gesprochene Wort!

**Eingangsstatement**

**Aktuelle Entwicklungen des Menschenrechtsschutzes auf regionaler  
und universeller Ebene**

Professor Dr. Dr. h.c. Christian Tomuschat, Humboldt-Universität zu Berlin

## **I. Allgemeine Grundlagen**

1) Das Netz der internationalen Übereinkommen zum Menschenrechtsschutz ist mittlerweile so umfassend ausgebaut, dass es im Grundsatz keiner Erweiterung bedarf. Freilich lässt die Effektivität dieses Systems in vielen Punkten zu wünschen übrig. Notwendig ist es daher in erster Linie, die Durchsetzungskraft der Sicherungsverfahren zu stärken.

2) Die Bundesrepublik Deutschland ist Vertragspartei aller bedeutenden internationalen Menschenrechtsabkommen auf regionaler wie auch auf universeller Ebene.

3) Die Bundesrepublik Deutschland hat sich auch allen Individualbeschwerdeverfahren in den von ihr akzeptierten Abkommen unterworfen. Demzufolge steht das Handeln aller deutschen Staatsorgane sehr weitgehend unter internationaler Kontrolle.

## **II. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)**

4) Das Schutzsystem der EMRK hat sich über die Jahre hinweg zu einer erstaunlichen Erfolgsgeschichte entwickelt. Für viele Menschen vor allem in den früher kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas ist der Straßburger Gerichtshof (EMRGH) angesichts der Schwächen des eigenen Justizsystems zur letzten Hoffnung geworden (Polen: 44, Russland 81 Verurteilungen 2005). Auch die Türkei hat nach wie vor große Mühe, die Standards der EMRK einzuhalten (270 Verurteilungen im Jahre 2005). Zur unglücklichen „Spitzengruppe“ im Jahre 2005 gehört auch Griechenland (100 Verurteilungen).

5) Aber auch die Zahl der erfolgreichen Beschwerden aus den „alten“ Staaten des Europarats ist nach wie vor erstaunlich hoch (Frankreich 51, Italien 67, Vereinigtes Königreich 15 Verurteilungen). In der Regel handelt es sich indes um Fälle von geringerer Schwere, die nicht auf einen durchgängigen Systemfehler hinweisen.

6) Die Bundesrepublik Deutschland hat in Straßburg stets eine gute Bilanz aufzuweisen (6 Verurteilungen im Jahre 2004, 10 im Jahre 2005). Hier wirkt sich vor allem die sorgfältige Kontrolltätigkeit des BVerfG aus.

7) Im Jahre 2005 sind beim EMRGH 40.900 registrierte Beschwerden eingegangen. Dem Gerichtshof ist es gelungen, ungefähr die gleiche Zahl zu erledigen (davon 881 durch Sachurteil). Anhängig sind aber derzeit rd. 80.000 Beschwerden, d.h. die Arbeit von mehr als zwei vollen Jahren. Von diesen sind rd. 10.000 gegen Russland gerichtet; Russland hält damit den ersten Platz in der Liste der Beschwerdegegner. Die Tendenz ist steigend. Es besteht also die Gefahr, dass der Gerichtshof zum Opfer seines eigenen Erfolges wird.

8) Die Weiterentwicklung des Vertragswerks durch das bereits in Kraft getretene Protokoll Nr. 12 (vom 4. November 2000) hat problematische Züge. Das Protokoll sieht einen allgemeinen Gleichheitssatz vor („without discrimination on any ground“) im Gegensatz zu dem bisher strikt akzessorischen Gleichheitssatz der EMRK (Art. 14), der sich nur auf die sonstigen Rechte der EMRK bezieht. Dies würde bedeuten, dass sich der EMRGH künftig auch mit Steuerangelegenheiten, Wirtschaftssubventionen oder Sozialansprüchen jeglicher Art auseinandersetzen hätte. Nicht nur fehlt dem EMRGH dafür angesichts seiner bereits vorhandenen Überbelastung die freie Arbeitskapazität, man darf auch an der Qualifikation der Richter zweifeln, die primär als Experten für die Freiheitsrechte der EMRK gewählt werden. Zu bedenken ist im übrigen, dass nach der EMRK auch juristische Personen Ansprüche erheben können. Bei der Beurteilung von angeblicher steuerlicher Diskriminierung von Deutscher Bank oder Volkswagen AG würde der EMRGH keine gute Figur machen. In

politischer Sicht ist also die Ratifikation des 12. Protokolls wenig ratsam. Aufschlussreich ist, dass das Protokoll, das auf das olympische Motto „schneller, höher, stärker“ zurückgeht, in den Reihen der „alten“ Mitglieder des Europarats wenig Resonanz gefunden hat (lediglich die Niederlande sind bisher Vertragspartei).

9) Die Weiterentwicklung durch das 14. Protokoll (vom 13. Mai 2004), das eine Neuordnung der institutionellen Struktur vorsieht, sollte aber mit höchster Kraft betrieben werden.

a) Vorgesehen ist, dass die Richter nur für eine Amtszeit von neun Jahren ohne Möglichkeit der Wiederwahl gewählt werden. Diese Regelung beseitigt Gefahren für die Unabhängigkeit, die sich aus der jetzigen kurzen Amtszeit mit einer Möglichkeit der Wiederwahl ergeben.

b) Vorgesehen ist angesichts der Arbeitsbelastung des EMRGH auch, dass Beschwerden von einem Einzelrichter als unzulässig verworfen werden können. Solche Entscheidungen sind endgültig und können nicht angefochten werden. Angesichts der gegenwärtigen Notlage erscheint dieses Verfahren als akzeptabel, auch wenn sich gewisse Bedenken nicht unterdrücken lassen, dass es insoweit zu fehlerhaften Entscheidungen kommen kann. Garantiert ist jedenfalls, dass der Einzelrichter nicht die Nationalität des Staates haben darf, gegen den die Beschwerde gerichtet ist.

c) Angesichts wenig günstiger Erfahrungen beim Vollzug der Urteile soll nunmehr auch der EMRGH angerufen werden können, wenn insoweit ein Fehlverhalten des verurteilten Staates vorzuliegen scheint.

Das Protokoll tritt erst in Kraft, wenn es von allen 46 Vertragsstaaten ratifiziert worden ist (bisher lediglich 21).

10) In seiner Rechtsprechung hat der EMRGH die Grundsätze für die Wiedergutmachung begangenen Unrechts vorsichtig fortentwickelt. Während er jahrelang der Auffassung war, dass er nach Art. 41 EMRK lediglich finanziellen Ausgleich als Wiedergutmachung zubilligen können, stellt er seit einer Reihe von Jahre in seinen Urteilsgründen fest, dass jede festgestellte Rechtsverletzung den verurteilten Staat dazu verpflichte, den rechtmäßigen Zustand wiederherzustellen. Dies hat besondere Bedeutung für die Fälle rechtswidriger Eigentumsentziehungen oder für rechtswidrige Verurteilungen zu einer Freiheitsstrafe. Bisher erscheinen diese Feststellungen freilich nicht als Anordnungen im Urteilstenor.

11) Die Querelen zwischen dem BVerfG und dem EMRGH (Fall Caroline von Monaco/Hannover: Urteil BVerfG vom 15. Dezember 1999, BVerfGE 101, 361, EMRGH: Urteil vom 24. Juni 2004; Fall des türkischen Vaters: EMRGH. Urteil vom 26. Februar 2004; BVerfG : Urteil vom 14. Oktober 2004) sollten nicht überbewertet werden. Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 14. Oktober 2004 die Rechtslage an sich zutreffend in dem Sinne dargestellt, dass die EMRK in Deutschland nur einfachen Gesetzesrang hat und sich demgemäß nicht gegen Verfassungsnormen durchsetzen kann, aber dann in etwas missverständlicher Weise die Aussage getroffen, dass die Urteile des EMRGH einer innerstaatlichen Überprüfung unterlägen (aaO, S. 329).

### **III. Die weltweiten Menschenrechtssysteme**

12) Auf weltweiter Ebene existieren in den Vereinten Nationen zwei Schutzsysteme nebeneinander, die sich gegenseitig komplettieren.

13) Die politischen Organe UN-Generalversammlung und UN-Menschenrechtskommission befassen sich mit Lagen, die sich als Gesamtzusammenhang schwerer Menschenrechtsverletzungen qualifizieren lassen. Vor einer Kritik, die auch schneidender Art sein kann, schützt auch das Prinzip der nationalen Souveränität nicht. So wurden etwa von der 60. UN-Generalversammlung vor kurzem sehr deutliche Resolutionen zur Lage der

Menschenrechte in der Demokratischen Republik Kongo, im Iran, in Nordkorea, in Turkmenistan und in Usbekistan verabschiedet. Die Menschenrechtskommission befasste sich kritisch mit Belarus, Myanmar, Nordkorea und dem Sudan.

14) Zu jedem der Menschenrechtsabkommen, die seit dem Jahre 1965 verabschiedet worden sind, gibt es auf der anderen Seite einen aus unabhängigen Persönlichkeiten bestehenden Expertenausschuss, dem gegenüber die Vertragsparteien rechenschaftspflichtig sind. Durchgängig sind in regelmäßigen Abständen Berichte über die Erfüllung der Vertragspflichten vorzulegen. Einige der Vertragswerke sehen auch Individualbeschwerden vor.

15) In die Kritik gekommen ist von den politischen Gremien vor allem die UN-Menschenrechtskommission, ein aus 53 Staaten bestehendes Gremium, das in hohem Maße politisiert ist. Da die Regionalgruppen ihre Kandidaten bisher ohne Rücksicht auf die Menschenrechtstreue nach Proporzgesichtspunkten vorgeschlagen haben, konnte es dazu kommen, dass selbst ein Land wie Libyen den Vorsitz erhielt (59. Sitzung, 2003).

16) Im Zuge der Reformbemühungen ist deshalb vor kurzem der Vorschlag gemacht worden, einen Menschenrechtsrat einzurichten (Human Rights Council). Die Mitgliedschaft soll an bestimmte materielle Voraussetzungen geknüpft werden (wie: Vertragspartei der großen Menschenrechtsabkommen, vor allem der beiden Weltpakte von 1966, ggf. weitere Kriterien wie: keine Anhängigkeit von Beschwerdeverfahren vor den politischen UN-Gremien). Bisher hat sich keine Einigkeit ergeben über diese Vorschläge. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, dass mit zweierlei Maß gemessen würde. Von den fünf ständigen Sicherheitsratsmitgliedern, die wie selbstverständlich auch eine Mitgliedschaft in der Menschenrechtskommission oder in dem künftigen Menschenrechtsrat für sich in Anspruch nehmen, würden sich nicht alle ohne weiteres nach diesen Kriterien qualifizieren. Es wäre auch kontraproduktiv, den Rat allein zu einer Institution der „good boys“ auszugestalten, weil dies den Vorwurf neokolonialistischer Bestrebungen nach sich ziehen könnte. Es wäre eine große Torheit, Schwarzafrika von dem künftigen Menschenrechtsrat fernzuhalten.

17) Einer der großen Aufgaben eines neuen Menschenrechtsrats könnte es sein, die Menschenrechtsslage in allen Staaten der Welt regelmäßig zu überprüfen, auch solchen, welche die beiden Weltpakte von 1966 nicht ratifiziert haben. Bisher erfolgt in den politischen Gremien die Auswahl eher willkürlich. Aber es wäre offensichtlich irrig anzunehmen, durch einen solchen Automatismus das Verfahren entpolitisieren zu können.

18) Die Arbeit der Expertenausschüsse ist in vielem bewundernswert, weil sie seit der großen politischen Zeitenwende mit großer Freimütigkeit Missstände in den von ihnen kontrollierten Staaten anprangern. Aber diese Arbeit findet zu wenig Beachtung. Die Ergebnisse der Berichtsprüfung vor allem drohen in dem Wust von Papier, den die UN produzieren, unterzugehen. Die gesamte internationale Gemeinschaft ist aufgefordert, solchen Schlussfolgerungen stärkere Beachtung zu schenken.

19) Einer der Reformvorschläge lautet, ein einheitliches Gremium für die Kontrolle aller Menschenrechtsabkommen einzusetzen („unified standing treaty body“). Der Vorteil wäre, dass für dieses Amt vollamtliche Experten gewonnen werden könnten, während bisher die Mitglieder der Ausschüsse nebenamtlich tätig werden. Man hätte also mit dieser Institution den Kern eines künftigen Weltmenschenrechtsgerichtshofs vor sich. Aber die Nachteile würden bei weitem überwiegen. Zwangsläufig wird sich mit der Zeit die Zahl der eingehenden Individualbeschwerden erhöhen. Die bestellten Experten andererseits würden

rasch in der Routine versinken, wenn sie Tag für Tag, das ganze Jahr hindurch, Berichte zu prüfen hätten. Schließlich würde die Zahl der persönlichen Kontakte zu den einzelnen Vertragsparteien drastisch abnehmen. Die jeweiligen Vertragswerk würden daher noch stärker als bisher als etwas Fremdes, von außen Aufgezwungenes, erscheinen.

20) Das Vorhaben, für den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ein Individualbeschwerdeverfahren einzurichten, leidet an vielen konzeptionellen Widersprüchen und Unklarheiten. Es sollte in seiner jetzigen Form nicht unterstützt werden. Ein Individualbeschwerdeverfahren dieser Art wäre in Erwägung zu ziehen, wenn es sich auf Fragen der Diskriminierungsverhütung beschränken würde.

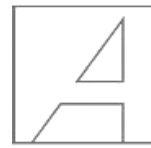
#### **IV. Nichtachtung von Menschenrechten**

21) Auch die Durchsetzungskraft der EMRK ist begrenzt. So ist es bisher nicht gelungen, auf Grund der EMRK die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des russischen Justizsystems zu sichern. Nichts ist bekannt darüber, ob die Tschetschenien-Urteile des EMRGH vom 24. Februar 2005, mit denen den Beschwerdeführern hohe Schadensersatzsummen zuerkannt worden sind, auch erfüllt worden sind.

22) Die Behandlung der Lagerinsassen von Guantánamo, denen bisher nicht einmal die Möglichkeit eingeräumt worden ist, ihre Haft vor einer gerichtlichen Instanz anzufechten, widerspricht sowohl dem anwendbaren humanitären Recht, der III. Genfer Konvention von 1949 (dies trifft für die festgehaltenen Angehörigen der früheren Taliban-Streitkräfte Afghanistans zu), wie auch dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, den die USA im Jahre 1992 ratifiziert haben (dies trifft für alle sonstigen Gefangenen zu). Hier wirkt sich nachteilig aus, dass die USA das Individualbeschwerdeverfahren nach dem Fakultativprotokoll zu dem Pakt nicht angenommen haben. Ein Ersuchen des Menschenrechtsausschusses nach dem Pakt, einen Sonderbericht über das Lager vorzulegen, ist von ihnen offenbar recht brüsk abgelehnt worden.

23) Wo in einem Lande Recht und Ordnung generell zusammengebrochen sind, vermögen die internationalen Abkommen keinerlei effektive Wirkung zu erzielen. Hier geht es dann in erster Linie wieder darum, eine Minimum an Staatlichkeit aufzurichten, das in der Lage ist, Recht und Ordnung zu sichern. In einer solchen Notlage kann auch der Sicherheitsrat die ihm nach dem Kap. VII der Charta zustehenden Machtmittel einsetzen – wenn er den politischen Willen dazu aufbringt.





Konrad  
Adenauer  
Stiftung

50 Jahre Kompetenz weltweit

**KAS Demokratiereport 2006  
Demokratie und Rechtsstaat  
Internationale Fachkonferenz, 30.-31. Januar 2006**

Steigenberger Grandhotel Petersberg, 53639 Königswinter

Sperrfirst: Redebeginn!  
Es gilt das gesprochene Wort!

**Wilhelm Staudacher  
Generalsekretär der Konrad-Adenauer-Stiftung**

**Begrüßung und Einführung zum  
Vortrag Professor Dr. Dr. Udo di Fabio  
Richter des Bundesverfassungsgerichts, Karlsruhe**

**„Das Spannungsfeld von rechtsstaatlichen Freiheiten und innerer  
Sicherheit“**

**Montag, 30. Januar 2006, 20.00 Uhr  
Fest- und Senatssaal der Universität Bonn**

Anreden

Abgeordnete

Exzellenzen

Magnifizienz

Professor Dr. Dr. Udo di Fabio

Professor Dr. Matthias Herdegen

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

herzlich willkommen zum Festvortrag von Prof. Udo di Fabio (Verfassungsrichter und Professor für Staatsrecht an der Universität Bonn) – ihn begrüße ich besonders herzlich als Referenten des heutigen Abends.

Gleichzeitig begrüße ich den Rektor der Universität Bonn, Prof. Matthias Wininger. Ich danke Ihnen für das Gastrecht, das wir hier an dieser ehrwürdigen, traditionsreichen, vor allem aber auch hochleistungsfähigen Zukunftsuniversität genießen dürfen. Eine ruhmreiche Vergangenheit zu haben, steht einer Universität gut an - eine hoffnungsvolle Zukunft zu haben, ist noch besser! Neue Wege der Universitätsleitung machen diese Zukunft möglich. Die ersten Erfolge sind bereits sichtbar: dazu herzlichen Glückwunsch!

Wir sind stolz darauf, mit namhaften Professoren Ihrer Universität besonders eng zusammen arbeiten zu können, so z.B. mit den Professoren Dolzer und Herdegen vom Institut für Völkerrecht, die auch jetzt bei der Vorbereitung unserer internationalen Konferenz zum KAS-Demokratiereport 2006 auf dem Petersberg entscheidend mitgeholfen haben. Diese Veranstaltung heute Abend, die Prof. Herdegen moderieren wird, ist Teil dieser internationalen Fachkonferenz, die sich bis morgen mit dem Thema „Demokratie und Rechtsstaat“ beschäftigt. Ich begrüße deshalb ganz herzlich Teilnehmer dieser Konferenz aus Asien, Lateinamerika und Afrika auch hier in der Universität.

„Kerngeschäft“ der Konrad-Adenauer-Stiftung in Deutschland und in den 70 Ländern, in denen wir weltweit tätig sind, ist das Thema Demokratieentwicklung. Dabei haben wir uns in der internationalen Arbeit auf drei Schwerpunkte konzentriert, die zugleich die zentralen Bausteine einer demokratischen Grundordnung sind: freie Medien, Rechtsstaat und pluralistische Parteiensysteme mit freien und echten Wahlen.

Die Stiftung hat sich aus ihrem ursprünglichen Engagement in der direkten Armutsbekämpfung zurückgezogen. Nicht weil wir glauben, dass Armutsbekämpfung weniger wichtig geworden sei. Im Gegenteil,

das Missverhältnis von armen und reichen Ländern nimmt weiter zu. Aber es hat sich als wenig erfolgreich herausgestellt, Armut ausschließlich mit materiellen Mitteln zu bekämpfen. Nicht prestigeträchtige Entwicklungsprojekte, sondern Investitionen in stabile Strukturen, in Institutionen, in Demokratie und „good governance“ müssen stärker in den Vordergrund der Entwicklungspolitik rücken, und mit dieser Maßgabe muss sie dann auch einen bedeutenderen Platz in der Politik Deutschlands und Europas einnehmen. Denn wenn wir auch zukünftig in Frieden, Sicherheit und Stabilität leben wollen, dann müssen wir Armutsbekämpfung und die Entwicklung stabiler demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen als Gesamtaufgabe betrachten. Die Stichworte „good governance“ und „failing states“ beschreiben diese Aufgabe in ihrem enormen Spannungsfeld. Der Verlust der inneren Ordnung in sogenannten „failing states“ macht Menschen, die sich weder „body-guards“ noch andere Formen von „security“ leisten können, zu wehrlosen Opfern politischer wie privater marodierender Gewalt. Der Verlust der inneren Ordnung und der meist ohnehin bescheidenen Ansätze von Rechtsstaatlichkeit macht auch Ansätze von Entwicklung oft zunichte.

Heute scheint die Einsicht in diese Notwendigkeiten fast selbstverständlich. Aber bis in jüngste Zeit war die Politik in der Dritten

Welt, aber auch in den Geberländern noch anders ausgerichtet. Aus der Sicht der Entwicklungsländer ging es vorrangig um die Ablösung postkolonialer Strukturen, um nationale Souveränität und Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheiten. Gleichzeitig verhinderte der Ost-West-Konflikt über Jahrzehnte hinweg ein konstruktives Klima zur inneren Entwicklung der Länder der Dritten Welt. Prof. Dolzer hat heute Nachmittag auf dem Petersberg von dem dadurch hervorgerufenen Klima der Indifferenz gegenüber Recht und Demokratie in den Entwicklungsländern einerseits und in der Außenpolitik von Ost und West andererseits gesprochen.

Demokratieentwicklung darf aber keine abstrakte Größe bleiben, in die jeder hinein interpretiert, was er unter Demokratie versteht. Deshalb ist der erste Schritt auf dem Weg zu einer erfolgreichen Demokratieentwicklung deren Messbarkeit. UN-Generalsekretär Kofi Annan bezeichnet die Fähigkeit, den Zustand der Demokratie in einem Land zu messen, als eine der wichtigsten Voraussetzungen für Entwicklung. Aber es müssen Maßstäbe sein, die möglichst unangreifbar sind.

Deshalb hat die Konrad-Adenauer-Stiftung sich zunächst daran gemacht, wissenschaftliche Instrumentarien zu entwickeln, um den Zustand von demokratischen Institutionen in Entwicklungsländern

messen zu können. Das haben wir zusammen mit Prof. Korte und seinem Institut von der Universität Duisburg-Essen getan. Mit Hilfe dieses Instrumentariums führen wir in den Ländern, in denen wir arbeiten, Erhebungen durch. Im Turnus von drei Jahren wird jeweils ein anderes Schwerpunktfeld untersucht: letztes Jahr waren es die Medien; dieses Jahr steht das Thema Rechtsstaat zur Prüfung an; nächstes Jahr werden wir uns dem Schwerpunkt Wahlen und Parteien widmen.

In einer großen Konferenz - jeweils auf dem Petersberg – diskutieren wir die Ergebnisse und die Daten. Vor allem aber erarbeiten wir auf dieser empirischen Grundlage Vorschläge für die Verbesserung der Instrumente der Demokratieentwicklung für die Politik und insbesondere für die Träger der Entwicklungspolitik. Was die KAS gegenüber den rein wissenschaftlichen Institutionen, die Demokratiedaten erheben (wie etwa die Bertelsmann-Stiftung oder Freedom House), unterscheidet, ist, dass wir eben nicht nur messen, sondern auch in unserer Praxis vor Ort Demokratie entwickeln und aufbauen. Das heißt, wir testen unsere Ergebnisse vor Ort und entwickeln auf der Grundlage unserer Erfahrungen die Instrumente weiter. Die Ergebnisse und Erfahrungen werden jährlich im KAS-Demokratiereport veröffentlicht. Soeben ist der erste für das Jahr 2005 zum Thema Medien erschienen, übrigens in einem Bonner Verlag, nämlich bei Bouvier.

Wir lassen uns bei unserer Arbeit erstens von der Überzeugung leiten, dass Demokratie geradezu Voraussetzung einer nachhaltigen Entwicklung ist.

Zweitens, dass Demokratie die wichtigste globale Bedingung für Stabilität und Frieden ist. Bei allen Rückschlägen, die es immer wieder gibt, ist die Zunahme an demokratisch verfassten Staaten in der Welt eine rundum erfreuliche Entwicklung.

Drittens gehört es zu unseren Leitideen, dass Demokratie nicht nur die wirtschaftlich leistungsfähigste, sondern vor allem die menschenwürdigste Staatsform ist.

Viertens schließlich sehen wir in der Demokratieentwicklung ein kulturelles Prinzip. Man kann Demokratie nicht aufzwingen, sondern sie muss von den Menschen gewollt sein. Bei aller Hilfestellung, die wir bereits geben und weiter geben können: Letztlich ist die Demokratie ihr eigenes Werk, ebenso wie ihr eigenes Schicksal. Demokratie muss aus den Ländern heraus selbst wachsen.

Meine Damen und Herren,

wir alle wissen oder glauben zu wissen, was einen freiheitlichen, demokratischen Rechtsstaat ausmacht. Wir sind bereit, ihn zu

verteidigen. Aber wissen wir auch, wie weit wir dabei gehen dürfen? Prof. di Fabio gleich über „Das Spannungsfeld von rechtsstaatlicher Freiheit und innerer Sicherheit“ referieren. Ein hochaktuelles Thema. Denn spätestens seit dem 21. September 2001, in Zeiten des international operierenden Terrorismus, stoßen selbst gefestigte rechtsstaatliche Demokratien plötzlich an Grenzen, die der Rechtsstaat setzt, aber der inneren Sicherheit nicht genügen. Ich bin sehr gespannt auf ihre Rede, in die Prof. Herdegen einführen wird.

Zunächst jedoch darf ich das Wort an den Rektor der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Herrn Prof. Wininger, weitergeben.





50 Jahre Kompetenz weltweit

**KAS Demokratiereport 2006  
Demokratie und Rechtsstaat  
Internationale Fachkonferenz, 30.-31. Januar 2006**

Steigenberger Grandhotel Petersberg, 53639 Königswinter

Sperrfrist: Redebeginn!  
Es gilt das gesprochene Wort!

**Rechtsstaatliche Freiheit und innere Sicherheit**

Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio,  
Richter des Bundesverfassungsgerichts, Karlsruhe

## I. Ohne Sicherheit keine Freiheit

Frei sein bedeutet, sein Leben gestalten zu können, ohne drückende Furcht. Also kann, wer über Freiheit redet, über Sicherheit nicht schweigen. Wer Angst um Leben und Gesundheit, seine Bewegungsfreiheit, seine Ehre oder sein Eigentum haben muss, kann in einem substantiellen Sinne nicht frei sein.

Dies ist die erste und letzte Rechtfertigung des Staates. Ihm haben die Bürger das Gewaltmonopol übertragen, zuerst damit Friede sei, im Innern wie nach außen. Der freiheitliche Verfassungsstaat will allerdings nicht Frieden um jeden Preis, sondern einen Frieden im Einklang mit unseren Wertegrundlagen, den Frieden für freie Menschen. Jeder Gewaltakt, jeder Raub, jeder Diebstahl, jede Körperverletzung ist ein Angriff auf den inneren Frieden und damit auf das ursprüngliche Freiheitsrecht der Menschen.

Das Bedürfnis nach Sicherheit ist demnach nicht nur eines unter vielen: Mit der Sicherheit beginnt die Freiheit. Wenn Unsicherheit und die Furcht vor dem rechtswidrigen Übergriff dagegen sich ausbreiten, schwinden die Voraussetzungen, um aufrecht gehen zu können. Wer hilflos einem Gewalttäter gegenübersteht, senkt den Blick, verliert Selbstachtung. Auf den ersten Blick fast harmlos scheinende Delikte, wie ein Wohnungseinbruch, der Diebstahl beweglicher Sachen, das zerstörte Auto oder der freche Betrug können Menschen dauerhaft in Angst versetzen; sie verletzen Intimsphäre, können als entwürdigend empfunden werden. Die Erfahrung Opfer zu sein, verwirrt und lenkt die Energie auf private Schutzvorkehrungen, die individuell vernünftig, aber immer auch ein Zeichen für den Verlust von vertrauter Gemeinschaft sind. Dort, wo die staatliche Friedensordnung zurückweicht oder gar zerbricht, gewinnen Gewalt und Willkür die Oberhand. Wer sich nicht nur gelegentlich nicht mehr auf die Straße wagt, weil dort Rechtlosigkeit und Gewalttätigkeit herrschen, wer keine Reisen mehr unternimmt, weil er nicht weiß, ob er sicher ankommt, sich hinter Mauern verbirgt und mit Schlössern verbarrikadiert, der verliert über kurz oder lang den geraden Gang des freien Citoyen. Die Bürger wollen es auch nicht hinnehmen, wenn im Zentrum ihrer Städte behördlich geduldete Exklaven des verbotenen Drogenhandels und –Konsums entstehen. Es gibt sachliche Gründe für solche Duldung, aber dagegen steht die legitime Erwartung der Bürger, dass ein Gemeinwesen, das nach dem Maß der Gleichheit vor dem Gesetz Rechtstreue von allen verlangt, den offenen Rechtsbruch nicht dulden darf.

Gewiss: Keiner hat Anspruch auf absolute Sicherheit, so wie es keine absolute Freiheit gibt. Aber der Bürger muss grundsätzlich furchtlos leben können, ein Klima allgemeiner Unsicherheit bringt die politische und soziale Ordnung ins Wanken, weil die Menschen nicht mehr frei entscheiden können; sie optieren nicht mehr als die kühlen Wesen der Vernunft, sondern als die Getriebenen ihrer Ängste. Es ist deshalb ein pure Selbstverständlichkeit, dass alle Ebenen des politischen Europas, vor allem aber die Staaten als letztverantwortliche Gewährleistungsgaranten von Freiheit und Sicherheit, bei neuen massiven Bedrohungen alle Maßnahmen zum Kampf gegen diese Gefahren ergreifen, sofern sie damit nicht den Kerngehalt der Freiheitsrechte beschädigen und die Maßnahmen auch wirklich geeignet sind und nicht außer Verhältnis zum angestrebten Sicherheitsgewinn stehen. Effektive polizeiliche Maßnahmen, auch Überwachungen, Personenkontrollen sind nicht per se eine Bedrohung für die Freiheit der Bürger, sondern können ebenso schlichte Notwendigkeit einer freiheitlichen Gesellschaft sein.

## II. Ohne Freiheit keine Sicherheit

Nach jüngeren Meinungsumfragen entscheiden sich rund 60% aller Bundesbürger dafür, dass Ihnen Sicherheit wichtiger sei als Freiheitsrechte, nur etwa ein Drittel wandte sich gegen einen solchen Vorrang der Sicherheit vor der Freiheit<sup>1</sup>. Diese Gewichtung zeigt, wie deutlich die Alltagsvernunft die erste These bestätigt, dass es ohne Sicherheit keine Freiheit gibt, aber tiefere Einsicht gebietet hier nicht Vorrang, sondern Symmetrie. Denn ohne Abstriche und mit gleichem Gewicht gilt: Ohne Freiheit keine Sicherheit.

Freiheit und Sicherheit sind keine Antipoden, keine unversöhnlichen Widersprüche, im Grunde nicht einmal überhaupt Widerspruch. Sie stehen in einem Komplementärverhältnis: Sie setzen sich wechselseitig voraus und stärken sich, wenn beide angemessen zur Entfaltung gelangen. Wer von einer überlegenen Gewalt gleich welcher Quelle um seine Freiheit gebracht wird, kann zu keinem Zeitpunkt wirklich sicher sein. Die Versprechen der Diktatoren, endlich Ordnung und Befriedung zu schaffen, waren entweder pure Propaganda oder die Verheißung von Friedhofsruhe; beides lenkte ab von der alles überragenden Unsicherheit, die im Innern und nach Außen von der Diktatur selbst ausgeht, von jeder Diktatur, zu jeder Zeit. Wer abhängig wird von der Gnade einer überlegenen Gewalt, liefert seine Unversehrtheit fremden Launen aus, ist nicht wirklich sicher. Es gibt demnach keine Sicherheit ohne Freiheit, und zwar die staatsbürgerliche der Demokratie und die sittlich sich bindende bürgerliche Freiheit des vernünftigen Rechtssubjekts.

## III. Die geistesgeschichtlichen Wurzeln einer Beziehung

Die geschichtlichen Quellen dieses im Grunde einfachen, aber immer wieder verschütteten Zusammenhangs reichen tief. Die Substanz jeder politischen Gemeinschaft liegt seit jeher in der Fähigkeit, den Frieden zu bewahren. Auch die moderne Staatsidee trat an mit dem Versprechen, ein bestimmtes Territorium und einen bestimmten Kreis von Menschen als Ordnungszusammenhang zu erhalten, gegen eine Außenwelt sicher abzugrenzen und im Innern Frieden zu wahren. Für den Staatsphilosophen Thomas Hobbes liegen hier die Rechtfertigung und die Kulturleistung politischer Herrschaft in der Rechtsform des Staates. Nur der Leviathan kann den vorkulturellen Urzustand des Kampfes aller gegen alle überwinden, mit ihm erst beginnen Geschichte, Würde und Freiheit des Individuums.

Doch mit dem Faktum der funktionellen Notwendigkeit allein ist kein Staat zu machen. Die wichtigste politische Philosophie der modernen Epoche stammt von John Locke, dem großen pragmatischen Denker des Bürgertums. Für ihn steht am Anfang nicht der Leviathan, der in das Chaos menschlicher Begierden das Licht der Ordnung bringt: Am Anfang, das heißt v o r dem Staat, steht der Mensch mit unveräußerlichen Rechten, dem Recht auf Leben, auf Freiheit und mit seinem natürlichen Recht auf Eigentum<sup>2</sup>. Es war dies vor allem das politische Programm des Bürgertums, das nach Freiheit strebte, und durch die Gefährdung des Landfriedens, durch Religionskriege, durch Willkür und feudalistische Anmaßung in Unsicherheit und schon deshalb in Unfreiheit gestürzt wurde. Nach diesen geschichtlichen

---

<sup>1</sup> Ergebnis einer Emnid-Umfrage, Focus 45/2001, [www.focus.de/emnid](http://www.focus.de/emnid).

<sup>2</sup> Die natürliche Freiheit ist ein Gegenprogramm zu der alttestamentarisch-patriarchalischen Vorstellung, dass ursprünglich der Wille und die unbeschränkte (absolute) Freiheit des Vaters bestand, siehe John Locke, Zwei Abhandlungen über die Regierung, 6. Kapitel, insbesondere §§ 62 ff.

Erfahrungen durfte das liberale Bürgertum im Nationalstaat des 19. Jahrhunderts - jedenfalls dort, wo er demokratisch gelang - die Erfüllung eines lange gehegten Traumes sehen: ein befriedetes Gemeinwesen, ein einheitlicher Markt, Leben und Arbeiten unter Achtung von Person und Leistung, in den Bahnen des Rechts und unter dem Schutzschirm eines vernünftigen Staates, grundsätzlich offen für den Willen zur Mitgestaltung seiner Bürger.

#### IV. Der Rechtsstaat und seine Herausforderung

Die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit wurde durch zwei Institutionen geprägt und verstetigt: Die Demokratie und den Rechtsstaat. Demokratie zielt auf Einbeziehung aller in den Prozess politischer Herrschaft<sup>3</sup>, während der Rechtsstaat ein rationales Muster für eine freiheitsgerechte Herrschaftsausübung verlangt. Mit dem Erfordernis des parlamentarischen Gesetzes und seiner Bindungskraft, mit der politischen Steuerung einer professionellen Verwaltung werden Rechtsstaat und Demokratie fest verbunden. Der Rechtsstaat ist zugleich die logische und praktische Konsequenz der zumeist prekären Beziehung von Freiheit und Sicherheit. Rechtsstaat steht für eine befriedete Gesellschaft unter dem Schutz einer Staatsmacht, vor deren - im Gewaltmonopol liegenden - Übermacht wiederum der Bürger vor allem durch Gerichte geschützt ist.

In einem Rechtsstaat wie Deutschland muss sich der Bürger auf effektiven Schutz *d u r c h* den Staat ebenso verlassen können wie auf den Schutz *g e g e n* den Staat, diesmal durch Grundrechte und Gerichte. Die Teilung der Gewalten dient diesem Zweck ebenso wie die Entscheidung für die Bindung an Grund- und Menschenrechte. Jeder Eingriff in Grundrechte, auch wenn er dazu bestimmt ist, die öffentliche Sicherheit und insbesondere Individualrechtsgüter zu schützen, muss geeignet und schonend sein, er muss das rechte Maß zwischen Sicherheitszweck und individueller Freiheitsverbürgung wahren.

Der Alltag des öffentlichen Rechts lässt sich mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und einer ausdifferenzierten Grundrechtsdogmatik gut bewältigen. Die Rechtsprechung muss lediglich dafür Sorge tragen, dass die Proportionen richtig verteilt sind: Der Staat des Grundgesetzes ist weder natürlicher Feind noch selbstverständlicher Freund der Freiheit der Bürger. Richter werden deshalb in jedem Einzelfall prüfen, werten und gewichten, welche Ziele der Staat verfolgt, wenn er Freiheitsrechte beschränkt. Dabei muss manchmal deutlicher hingeschaut werden, wenn verkürzende Formeln verwandt werden. Effektive Polizeiarbeit oder die Funktionsfähigkeit der Strafrechtspflege sind keine grundrechtsfeindlichen Selbstzwecke. Regelmäßig sind solche Begriffe lediglich Chiffren für den Schutz- und den Friedenanspruch von Grundrechtsträgern, den Opfern und Gefährdeten, sowie den Gemeinwohlinteressen einer freiheitlichen Rechtsordnung sein. Es kommt manchmal darauf an, Funktionsbegriffe des Polizei- und Strafrechts grundrechtlich zu dekomponieren, damit ihr freiheitsschützender Kern offen gelegt wird.

Der Rechtsstaat verlässt sich aber nicht ohne weiteres auf diese Erwartung einer freiheitsschützenden öffentlichen Gewalt. Er schaut vielmehr genau hin, mit dem Auge des Richters; die Blindheit von Justitia meint nur die Gleichheit vor dem Gesetz. Der Staat kann nur Garant der Freiheit bleiben, wenn die angerufenen Gerichte ihn im Einzelfall auch als struktureller Gegner von Bürgern ernst nehmen<sup>4</sup>. Dem freiheitlichen Rechtsstaat ist es aber

<sup>3</sup> Di Fabio, Das Recht offener Staaten, 1998, S. 43 ff., 100 f.

<sup>4</sup> Paul Kirchhof, Der Staat als Garant und Gegner der Freiheit, 2004, S. 9 f.

bei Leibe nicht gedient, ihn schematisch moralisch zu verdächtigen, böse Absichten zu verfolgen. Die einfache Dramaturgie von guten Bürgern und bösem Staat geht nicht auf. Übertriebene Moralisierung hilft nicht. Wer eine Rasterfahndung schon deshalb verwirft, weil die Suche anhand von persönlichen Merkmalen, die aus dem Profil bekannter Täter oder Verdächtiger stammen, diskriminierend sei, gelangt gar nicht mehr zu einer nüchternen Abwägung von Eingriffsintensität und öffentlichem Zweck von Prävention und Strafverfolgung. Die mitunter überschießende Moralisierungstendenz im Recht mindert die Möglichkeiten rationaler Abwägung.

Das genaue und nüchterne Hinschauen und Abwägen ist heute wichtiger denn je. In den letzten Jahren sind neue Herausforderungen entstanden, die den Alltagshorizont des juristischen Betriebes zu verlassen scheinen und nach einer noch tiefer ansetzenden Rechtfertigung rufen. Die Diskussion über den Abschuss einer vollbesetzten Linienmaschine durch die Bundesluftwaffe zeigt ebenso wie diejenige über die so genannte Rettungsfolter, dass sich die Problemlagen über quantitative Steigerungen zu qualitativ neuen Fragen fortbewegt haben.

Leistet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit immer noch treue Dienste, wenn die Gefahr für die öffentliche Sicherheit ins Unfaßbare steigt oder wenn terroristische Bedrohungslagen entstehen, die man nicht greifen, aber gleichwohl als gegenwärtig drohende Gefahr<sup>5</sup> behandeln und mit ihnen unter diesem Rechtsbegriff Eingriffe rechtfertigen kann? Müssen nicht verdeckte Ermittler und nachrichtendienstlich erlangte Informationen ebenso wie der Zugriff auf Datenbestände in einem anderen Licht gesehen werden, wenn dringende Gefahrenlagen entstehen, für die normale Polizeiarbeit keine Prävention oder Aufklärung verspricht? Und es gibt bange Fragen, ob nicht die Güterabwägung bis in den Kernbereich der Grund- und Menschenrechte und womöglich sogar darüber hinaus drängen muss, wenn das Leben und die Freiheit von Millionen auf dem Spiel stehen.

#### V. Zugespitzte Abwägung bis zum Feindstrafrecht?

Man kann neue Problemlagen organisierter Kriminalität, von Menschen- und Drogenhandel und insbesondere von internationalem Terrorismus theoretisch zuspitzen und damit noch dramatisieren. Vor über einem Jahrzehnt hat Niklas Luhmann die verstörende Frage gestellt: „Terroristen haben eine Atombombe, und es kommt darauf an, diese zu finden und unschädlich zu machen. Würden Sie foltern?“<sup>6</sup> Inzwischen ist diese hoffentlich nur theoretische und akademische Zuspitzung durch praktische Fälle bereits ein Stück weit in die Wirklichkeit gelangt. Wir diskutieren mit der in Deutschland nicht seltenen Suche nach dem letzten Grund, fragen bohrend, wo die unübersteigbaren Grenzen für eine Sicherheit suchende Gesellschaft verlaufen, die ihre Wirklichkeit als Verfassungsstaat bewahren will.

Das Grundgesetz gibt eigentlich eine klare Antwort: „Festgehaltene Personen dürfen weder seelisch noch körperlich misshandelt werden.“ So will es Artikel 104 Abs. 1 Satz 2 GG. Wie viele andere Staaten der Welt geht Deutschland von einem rigorosen Begriff der Folter aus, wenn es um Polizeigewahrsam geht: und zwar aus guten historischen und präventiven Gründen. Um eine Aussage zu erlangen, darf die Polizei keine Gewalt anwenden und auch nicht Gewalt androhen. Ausnahmen und Rechtfertigungsgründe sind nicht vorgesehen.

---

<sup>5</sup> OVG Koblenz, DÖV 2002, 743 f.

<sup>6</sup> Luhmann, Gibt es in unserer Gesellschaft noch unverzichtbare Normen?, 1993, S. 2.

Man kann das klare Folterverbot für Personen in Polizeigewahrsam als Anwendungsfall des Schutzes der Menschenwürde bekräftigen. Wer hier jedoch zu selbstgewiss intoniert, macht gleichwohl einen Fehler. Denn die Menschenwürde ist ein Begriff, den das Grundgesetz vor allem als vorstaatlichen und überrechtlichen Begriff meint, als oberste Verfassungsmaxime. Die Garantie der Menschenwürde ist die verfassungskräftige Erinnerung an den letzten weltlichen Zweck aller staatlichen und überstaatlichen Ordnung, ihr inhaltliches Verständnis aber hängt von den Evidenzerfahrungen einer politischen Gemeinschaft und der kulturell zugelassenen Argumentationen sowie von ihren jeweiligen Entwicklungen ab. Wer eine Sachlage als Anwendungsfall verletzter Menschenwürde versteht, mobilisiert für seine Position zwar große moralische Energien, aber er verliert ein Stück weit den Halt einer Rechtsordnung, die auf gut durchdachte Unterscheidungen angelegt ist.

Im Fall des Frankfurter Polizeivizepräsidenten, der zur Rettung eines Kindes dem dringend Verdächtigen Gewalt androhte, gibt es Stimmen, die den Verstoß gegen das Folterverbot im Ergebnis deshalb verneinen, weil es der Polizei gerade um den Schutz der Menschenwürde ging: um der des hilflosen Opfers eines Gewaltverbrechers. Auch dafür lässt sich der Wortlaut des Grundgesetzes anführen. Der erste Satz nach der Präambel formuliert die Unantastbarkeit der Würde des Menschen und schließt dann an: „Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“ Keine Frage: Der Staat hat eine Schutzpflicht, wenn auf seinem Territorium Menschen gequält und misshandelt werden, wenn es um die Verhinderung von Mord und Totschlag geht. Manch einer plädiert deshalb auf Nothilfe<sup>7</sup>, wo die meisten Folter sehen, andere betonen, dass ein Täter, der durch sein Wissen und Wollen die situative Kontrolle auch dann in Händen hält, wenn er in Polizeigewahrsam ist, kein bloßes Objekt staatlicher Gewalt sei, sondern er seinerseits das Opfer seiner Gewalttat zum hilflosen Objekt herabgewürdigt habe<sup>8</sup>.

Das alles zeigt, dass man neue Grenzfälle nicht ohne weiteres unter Rückgriff auf die Unantastbarkeit der Menschenwürde lösen kann, weil dabei bestimmte differenzierende Teilordnungen des Rechts schlicht übergangen werden. Richtig ist: Schutzpflichten sind wichtig, wenn der Staat nicht seine Existenzberechtigung und seine Ernsthaftigkeit aufs Spiel setzen will. Aber die rechtliche Argumentation darf nicht die Grenzen zwischen Gesellschaft und Staat verwischen. Was dem Bürger zu eigener Verteidigung gegen Angriffe recht ist, muss dem Staat nicht billig sein. Das Grundgesetz will diese Unterscheidung und damit den sittlichen Staat. Der sittliche Staat ist ethisch gebunden. Er will sich gewiss auch danach fragen lassen, ob seine Zwecke gut und richtig sind, aber er will nicht im Namen des guten Zwecks jedes Mittel heiligen.

## VI. Selbstachtung des sittlichen Staates

Die Gewaltanwendung und deren Androhung gegen Personen in Polizeigewahrsam ist in Deutschland ein solches unerlaubtes Mittel. Was für einen Privatmann erlaubte Nothilfe sein kann, ist dem sittlichen Staat, dem Staat des Grundgesetzes, gleichwohl verboten. Es ist insofern nicht richtig, unter Berufung auf den höheren Zweck der Menschenwürde das Folterverbot zu relativieren. Eine solche kurzschließende Argumentationsmöglichkeit soll das rigide Folterverbot gerade ausschließen. Die Relativierung ist auch deshalb nicht richtig, weil unser historisches Gedächtnis nun gerade die Gewalt gegen Menschen in staatlichem

---

<sup>7</sup> Volker Erb, Nicht Folter sondern Nothilfe, ...

<sup>8</sup> Brugger, Freiheit und Sicherheit, S. 61

Polizeigewahrsam als Kern, gleichsam als prägenden Typus der Menschenwürdeverletzung ansieht. Relativiert man den Kern, bröckelt die Substanz.

Der freiheitliche Staat und seine Diener müssen dem Anspruch auf Sittlichkeit genügen, sie sind deshalb durch Recht und Moral bei der Wahl der Mittel wie auch in ihren Zuständigkeiten begrenzt. Es geht insofern auch um die Selbstachtung, ja um die Würde eines Gemeinwesens, das wir alle verkörpern: Den Anderen als Subjekt achten, ist die Bedingung für Selbstachtung, auch im Bösen des Feindes ein letztes Stück von einem Selbst zu finden<sup>9</sup>, lehrt nicht nur das christliche Gebot der Liebe, sondern auch die humanistische Idee der unverlierbare Würde des Gattungszugehörigen.

Damit ist nicht in blinder Prinzipientreue bestritten, dass auch ein solcher Staat in Grenzfälle geraten kann, in denen das Recht keine befriedigenden Antworten mehr gibt: Antworten, die als konsistent und zugleich als gerecht empfunden werden. Für Luhmann sind das Fälle der „tragic choice“<sup>10</sup>. Sie sind für ihn ein Beleg dafür, dass auch das Recht in einem größeren gesellschaftlichen Zusammenhang steht und kein normatives System für die Gesellschaft absolute Werte behaupten kann. Doch diese kluge Einsicht des Soziologen kann, unmittelbar ins Recht übertragen, dort für Fehl- und Kurzschlüsse sorgen. Das Recht lebt mit dem Grenzfall eher pragmatisch: Es hat die Mittel, Sanktionen so behutsam einzusetzen, dass zwar die Rechtsordnung wieder hergestellt ist, aber auch dem Menschen in einer Zwangslage mit dem Maß der Strafe Gerechtigkeit wiederfährt. Ein Minister, der den Abschuss einer Linienmaschine anordnet, die von Entführern auf eine dicht besiedelte Innenstadt gelenkt wird, könnte vielleicht rechtswidrig handeln und sich doch nicht strafbar gemacht haben: Recht kann nur dort unbestritten Recht sein, wo die Aussicht besteht, als Recht und in seinem Schuldpruch von der Alltagsvernunft der Menschen und vor dem externen Gerichtshof der Moral nachvollzogen und akzeptiert zu werden.

## VII. Rationale Abwägung und Pragmatismus

Es ist deshalb eine verständliche, aber womöglich doch nicht hilfreiche Forderung von Gerichten und Politikern, Gesetze für jeden denkbaren Grenzfall zu erlassen. Die Vorstellung, die Exekutive dürfe im Recht der Gefahrenabwehr nur noch handeln, wenn es ein spezielles Gesetz für exakt jede neue Situation gibt, führt uns nur weiter in das Dickicht der Einzelfallregulierung und nimmt Kraft zu systematischer Beurteilung und abwägender Vernunft, die schon in der polizeilichen Generalklausel und der in ihrer Anwendung gesammelten Rechtsprechungserfahrung gespeichert ist. Ein übersteigerter Gesetzesvorbehalt schafft weder mehr Rechtsstaat noch mehr Demokratie. Zum Erfolg des Rechtsstaates gehört immer auch der sparsame Umgang mit seinen grundlegenden Rechtsgeboten: Wer meint, das bestimmte Rechtseinrichtungen wie Grundrechtsschutz oder der Gesetzesvorbehalt nach einem unendlichen Fortschrittsmodell immer weiter zu steigern seien, wird sich versteigen, weil er die richtigen Proportionen verliert. Die begründete Forderung nach steter Verbesserung der Effektivität polizeilicher Aufklärung und präventiver Sicherheit muss sich zudem vor martialischen Gesten und falscher Symbolik hüten. Die Bundeswehr ist eine Einrichtung für militärische Aufgaben, regelmäßig nicht für die innere Sicherheit. Das schließt wirksame Amtshilfe nicht aus, sondern ein, aber spezialisierte Aufgaben und eine dazu passende klare Zuständigkeitsordnung sind rechtsstaatliche Attribute.

---

<sup>9</sup> Emmanuel Lévinas, *Die Spur des Anderen*, 3. Auflage, 1998, S. 35.

<sup>10</sup> Luhmann, *Gibt es in unserer Gesellschaft noch unverzichtbare Normen?*, 1993, S. 2.

### VIII. Recht entwirft sich nicht vom Ausnahmezustand her

Man sollte vor allem nicht – und dies betrifft vor allem auch eine kreative Rechtswissenschaft – den Versuch unternehmen, das Recht in einen Ausnahmezustand hinein zu veralltäglichen oder vom Ausnahmezustand her konzeptionell zu denken<sup>11</sup>, und dann etwa ganz unbefangen vom Feindstrafrecht zu reden<sup>12</sup>, als ginge es um Kriegsrecht, weil von Frieden durch die latenten Bedrohungen nicht mehr gesprochen werden könne. Diese nicht zufällig an den scharfsinnigen Geistesverwirrer Carl Schmitt erinnernde Terminologie will sich nicht mit den Grenzen des Rechts abfinden und auch noch den Grenzfall und vom Grenzfall aus konsistent dogmatisieren, freilich um den Preis einer verformten Dogmatik. Man kann mit Blick auf die Extremlage den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht beliebig verschieben, nach dem Motto, die Sicherung des Landfriedens und des Lebensschutzes soll „falls möglich mit milden Mitteln, aber zur Not-Wende auch mit härteren, geeigneten und erforderlichen Mitteln“ bis hin zu absolut unerlaubten Mitteln erfolgen dürfen<sup>13</sup>. Eine Gesellschaft sollte sich nicht hysterisch in eine „Not-Wendezeit“ hineinreden, in der jedes Mittel recht scheint, um zu überleben. Wer heute so katastrophenfixiert formuliert, könnte morgen eine solche Wirklichkeit herbeigeredet haben. Die rationalisierende Kraft des Rechtsstaates entfaltet sich nur, wenn er Teil einer Gesellschaft ist, die alle totalisierenden „Alles-oder-Nichts-Schemata und dem Prinzip, dass jedes Mittel Recht sei, entschieden ablehnt.

### IX. Sicherheit in einer freiheitlichen Kultur

Es wäre vielleicht ratsam, die intellektuelle Lust am Extremfall zu zügeln und die grundlegenden Zusammenhänge einer rechtsstaatlichen und freiheitsgerechten Politik innerer Sicherheit erneut zu thematisieren. Der Staat hat nach unserem Grundrechtsverständnis nichts in der Sphäre der Freiheit zu suchen, wenn er nicht gebraucht wird. Insofern sind allerlei präzeptorale Fürsorgemaßnahmen nicht nur lästig für den mündigen Bürger, sondern auch verfassungsrechtlich problematisch. Dies gilt aber nicht, wenn die selbstregulative gesellschaftliche Ordnung Risse zeigt, und echte Bedrohungslagen an die Stelle der unentrinnbaren zivilisatorischen Risiken modernen Lebens treten. Hier gefährdet häufig erst die Abwesenheit des Staates die Voraussetzungen der Freiheit.

Eine weitere Einsicht scheint mir für das grundlegende Verhältnis von rechtsstaatlicher Freiheitsidee und dem Schutzgut der inneren Sicherheit bedeutsam. Sicherheit kann nicht allein durch Polizei, Gerichte und Gesetze gleichsam technisch über die Köpfe womöglich desinteressierter Menschen hinweg erzeugt werden. Gewiss gilt: Die Gewährleistung von Sicherheit gegen Angriffe aller Art ist eine Aufgabe, deren Wert man hoch schätzen muss, denjenigen, die vor hier vor Ort engagiert handeln, Polizisten, Gefängnispersonal, Sozialarbeitern gebührt Respekt. Die Voraussetzungen personeller und technischer Art für Gefahrenabwehr, Strafverfolgung und Strafvollzug müssen immer der Anstrengung wert sein.

---

<sup>11</sup> „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.“, Carl Schmitt, *Politische Theologie*, 1934, S. 11.

<sup>12</sup> Günther Jakobs, *Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht*, HRR-Strafrecht 3/2004, S. 88–95; vgl. auch Alejandro Aponte: *Krieg und Feindstrafrecht. Überlegungen zum „effizienten“ Feindstrafrecht anhand der Situation in Kolumbien*, 2004; Dirk Sauer: *Das Strafrecht und die Feinde der offenen Gesellschaft*. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 24/2005, S. 1703–1705

<sup>13</sup> Brugger, aaO. S. 61.



Doch die Gesellschaft muss auch in ihren kulturellen Grundlagen so beschaffen sein, dass dieser Kampf aussichtsreich ist. Wir befinden uns in einer Etappe, in der kulturelle Übereinstimmung und der gesellschaftliche Zusammenhalt in den Staaten Europas wieder knappere Ressourcen werden. Sicherheit entsteht auch dadurch, dass wir unser gemeinsames Wertefundament pflegen, frühzeitig Grenzen vor allem für rechtswidriges Ausscheren setzen und mit jeder Grenzsetzung uns fragen, was sind die Identitätsmerkmale einer freiheitlichen Gesellschaft. Es ist kein Zeichen von Toleranz, sondern doch wohl eher von Ignoranz wegzuschauen und schwere Kriminalität in bestimmten Zonen, die Misshandlung von Kindern, die brutale Unterdrückung von jungen Mädchen, die Vergiftung von Schülern mit Drogen zu dulden. Doch jede staatliche Gefahrenabwehr und Strafverfolgung wird überfordert sein, wenn in unserer Gesellschaft so mancher Rechtsbruch augenzwinkernd zum Kavaliersdelikt wird, wenn Eltern sich für die Pflege und Erziehung ihrer Kinder nicht mehr recht zuständig fühlen. Die gerade anhebende Debatte über die kulturellen Grundlagen einer freiheitlichen Gesellschaft löst kurzfristig keine Sicherheitsprobleme, auf lange Sicht aber geht es hierbei um die Bekräftigung einer Ordnung, die den Bürger selbstgewiss und ohne Angst sehen will, mit gleichen guten Chancen, sein Leben zu gestalten.

Prof. Dr. Dr. Karl-Rudolf Korte

## Erkenntnisinteresse und Forschungsdesign des Demokratiereports 2006: Rechtsstaatlichkeit

Die Studie über die Ausprägung von Rechtsstaatlichkeit in ausgesuchten Entwicklungs- und Transformationsstaaten ist die zweite Erhebung im Rahmen des Demokratiereports der Konrad-Adenauer-Stiftung. Der Demokratiereport soll das in den internationalen Niederlassungen der KAS vorhandene Wissen über die Demokratieentwicklung bündeln und systematisch vergleichbar machen. Die vorhandenen Beratungskompetenzen und Informationspotentiale können durch die Auswertung dieser Erhebung neue Anknüpfungspunkte die weitere politische Entwicklungsarbeit aufzeigen.

Die Untersuchung verfolgt zwei Ziele:

1. Der Zusammenhang von gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Bedingungen für die Ausbildung einer rechtsstaatlichen Demokratie wird wissenschaftlich erfasst und abgebildet.
2. Die gewonnenen Erkenntnisse über Faktoren, welche die Ausbildung von Rechtsstaatlichkeit begünstigen oder behindern können, sollen in eine praxisrelevante Politikberatung für eine optimierte politische Entwicklungsarbeit münden. Aus diesem Grund muss im Gegensatz zu anderen Demokratieindizes dem Zusammenspiel länderspezifischer Rahmenbedingungen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, um den genannten Anspruch auf Praxisrelevanz auch einlösen zu können.

Die Forschungsgruppe Regieren entschied sich daher für eine qualitative Expertenbefragung mit einem standardisierten, halb offenen Fragebogen und ordinalem Skalenniveau. Hierbei werden sieben Teilaspekte von Rechtsstaatlichkeit untersucht:

1. Verfassungsrecht
2. Gesetzgebung
3. Strafverfolgung und Rechtspraxis
4. Korruption bei Strafverfolgungsbehörden
5. Richter und Gerichte
6. Nichtstaatliche Akteure
7. Prozessordnung und Urteilspraxis

Hervorzuheben sind zwei Besonderheiten im Forschungsdesign: Es werden Daten über Veränderungen in den letzten fünf Jahren erhoben. Dadurch wird es möglich, die Bedeutung und die Reichweite der einzelnen Indikatoren zu gewichten und länderübergreifende Trends zu erfassen. Die zweite Besonderheit liegt in der Erfassung möglicher Unterstützungsleistungen der KAS-Niederlassungen für die Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit. Der praktische Nutzen der Studie für die konkrete Entwicklungsarbeit ergibt sich aus der Verbindung von erhobenen Einschränkungen von Rechtsstaatlichkeit mit der Erfassung von Formen möglicher Unterstützungsleistungen durch die Stiftung.

Der Fragebogen geht über bisherige Ansätze der Rechtsstaatlichkeitsmessung hinaus. Er konzentriert sich nicht nur auf Verfassungs- und Gesetzestexte, sondern untersucht deren Implementierung in der juristischen Praxis. Der zweite Schwerpunkt des Fragebogens liegt auf den Akteuren im Rechtsstaat und fragt dabei nach Korruption, Diskriminierung und Rechtsbeugungen sowie nach den Möglichkeiten der Bürger rechtsstaatliche Institutionen und Verfahren auch nutzen zu können.

Die Auswahl der Fallbeispiele erfolgt nach dem Prinzip der maximalen Variation. Das heißt es werden 15 Staaten ausgewählt, die nach den Kriterien des Human Development Index der Vereinten Nationen ein breites Spektrum von ökonomischer und politischer sowie geographischer Lage abbilden.

**KAS Demokratiereport 2006  
Demokratie und Rechtsstaat  
Internationale Fachkonferenz, 30.-31. Januar 2006**

Steigenberger Grandhotel Petersberg, 53639 Königswinter

Sperrfrist: Redebeginn!  
Es gilt das gesprochene Wort!

**Eingangsstatement**

**Der freiheitliche Rechtsstaat und seine Feinde  
- Terrorismus - Extremismus - Autoritarismus -**

Professor Dr. Rupert Scholz, Bundesminister a.D.,  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Ludwigs-Maximilians-Universität München

Der freiheitliche Rechtsstaat sieht sich heute vor allem auf internationaler Ebene schwersten Gefahren und Herausforderungen gegenüber, die sich auf eine kurze, begriffliche Formel gebracht mit den Tatbeständen von Terrorismus, Extremismus und Autoritarismus umschreiben lassen. Der freiheitliche Rechtsstaat gehört zu den Grundwerten einer jeden demokratischen Gesellschaft. Er verbürgt Freiheit und Menschenrechte, bindet alle staatliche Gewalt an Recht und Gesetz und er hat den Bürgern neben Freiheit und Menschenrechten stets das nötige Maß auch an rechtlicher Sicherheit, also namentlich Schutz vor Kriminalität jedweder Art zu gewährleisten. Mit dieser Maßgabe gehört der freiheitliche Rechtsstaat zu den Grundprinzipien eines jeden demokratischen Verfassungsstaates; und dennoch sieht sich das Prinzip dieses freiheitlichen Rechtsstaates, ungeachtet seiner auch internationalen Anerkennung wie Selbstverständlichkeit, inzwischen durch neue Entwicklungen und neue Gefahrartbestände höchster Potenz gefährdet. Die Gefahren von Terrorismus, Extremismus und Autoritarismus gründen sich in aller Regel auf inzwischen international wirksame und international operierende Sachverhalte; und solcher Internationalität oder auch Globalität gegenüber fehlt es in den Systemen der freiheitlichen und demokratischen Verfassungsstaaten nach wie vor bzw. vielfach an den nötigen Schutz- und Abwehrmechanismen. Vor allem im Lichte des Terrorismus ist Kriminalität schwerster Art längst zu einem internationalen Phänomen erstarkt, auf das die nationalen Rechts- und Verfassungsordnungen, also die in aller Regel nur auf nationaler Ebene garantierten und funktionierenden Rechtsstaatsordnungen nur schwer und mitunter auch nur schwerfällig zu reagieren vermögen. Ist Kriminalität gerade dieser Art aber längst von grenzüberschreitender Qualität, so bedarf es auch und gerade aus der Sicht des freiheitlichen Rechtsstaates grenzüberschreitender Reaktion, grenzüberschreitender Verteidigung und damit auch grenzüberschreitender, also internationaler Kooperation.

Vor allem der internationale Terrorismus gehört längst zu den furchtbarsten Geißeln der modernen Menschheit. Vor allem die entsetzlichen Terroranschläge am 11.09. 2001 in New York und Washington haben die eminenten Gefahren des internationalen Terrorismus und dessen Potentiale in dramatischer Weise in das allgemeine Bewußtsein gerückt. Obwohl nationaler wie internationaler Terrorismus keineswegs völlig neue Tatbestände darstellen, hat der 11.09. 2001 doch eine fundamental neue Qualität des internationalen Terrorismus offengelegt, die grundlegende Veränderungen wie Revisionen auf allen Ebenen internationaler wie nationaler Sicherheits- und Rechtsstaatspolitik notwendig macht. Auf nationaler Ebene deshalb, weil der Terrorismus in dramatischer Weise die innere Sicherheit freiheitlicher Gesellschaften bedroht bzw. gerade auf deren so evidente innere Verletzlichkeit spekuliert; in internationaler Hinsicht deshalb, weil der Terrorismus sich längst als weltweites Phänomen offenbart hat, das buchstäblich grenzüberschreitend operiert, das vielfältig mit staatlicher Unterstützung oder Duldung eingesetzt wird und das mit ausschließlich nationalen Sicherheitsstrategien nicht mehr wirksam bekämpft werden kann. Nationaler wie internationaler Terrorismus begründen eine buchstäblich existentielle Herausforderung für jeden freiheitlichen Rechtsstaat. Jeder freiheitliche Rechtsstaat muß - national wie in internationaler Solidarität - die Kraft und Fähigkeit entwickeln,

terroristischer Gewalt Einhalt zu gebieten, den eigenen Bürgern gerade gegenüber terroristischen Gewalttätern ein Höchstmaß an rechtlicher Sicherheit zu gewährleisten und dabei doch bzw. zugleich die Grundvoraussetzungen eines jeden freiheitlichen Rechtsstaates und seiner eigenen Bewährung zu beachten. So bedeutet freiheitliche Rechtsstaatlichkeit nicht, daß nackter Gewalt von Seiten krimineller Straftäter mit ebenso nackter Staatsgewalt begegnet werden darf. So entsetzlich terroristische Anschläge sind, so bleibt doch stets das Selbstverständnis aller freiheitlichen Rechtsstaatlichkeit darin bestehen, daß sich ein freiheitlicher Rechtsstaat auch in der Abwehr kriminellen Unrechts nicht selbst, d.h. in seiner ureigenen Qualität als Rechtsstaat aufgeben oder selbst in Frage stellen darf. So bedingt der Rechtsstaat Rechtssicherheit für den Bürger auf der einen Seite und bedingt auf der anderen Seite rechtsstaatliche Verfahren bei der Gewährleistung solcher Sicherheit, also auch bei der Bekämpfung krimineller Straftäter.

Eine wirksame Bekämpfung des Terrorismus fordert neue sicherheitspolitische Strategien und damit auch eine Fülle neuer rechtlicher Instrumentarien - wiederum auf ebenso nationaler wie internationaler Ebene. Internationaler Terrorismus ist längst in die Dimension nicht nur einer Gefährdung der inneren Sicherheit, sondern auch in die Dimension einer Gefährdung der äußeren Sicherheit hineingewachsen. Innere Sicherheit und äußere Sicherheit lassen sich heute und deshalb nicht mehr voll voneinander unterscheiden - etwa in dem Sinne, wie dies nach wie vor dem Verfassungssystem unseres Grundgesetzes immanent ist bzw. von diesem - über die prinzipiellen funktionellen Unterscheidungen von Polizei und Justiz einerseits und Militär bzw. Bundeswehr andererseits - vorausgesetzt wird.

Voraussetzung für die Entwicklung wirksamer und entsprechend neuer Abwehrstrategien und Schutzinstrumentarien ist zunächst allerdings eine politisch wie rechtlich gültige und entsprechend operationalisierbare Definition dessen, was unter "Terrorismus" ebenso definitiv wie weltweit verbindlich zu gelten hat. Schon an einer solchen Definition fehlt es indessen nach wie vor, obwohl das Phänomen des Terrorismus schon seit langem auch rechtlich diskutiert worden ist. So versuchte schon die "Genfer Konvention zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus" vom 16.11. 1937 den Terrorismus zu definieren, indem sie diesen als "kriminelle Taten" definierte, "die gegen einen Staat gerichtet sind und das Ziel verfolgen, bestimmte Personen, eine Gruppe von Menschen oder die Allgemeinheit in einen Zustand der Angst zu versetzen". Im Kern trifft dieser Definitionsansatz durchaus auch heute noch zu. Denn der Terrorismus verfolgt stets politische Ziele, gleichgültig ob mit extremistischen, religiösen, sozialen oder ethnischen Motiven. Er bedeutet stets Anwendung schwerster Gewalt, nicht nur physisch, sondern auch psychisch (namentlich durch massive Einschüchterung der Bevölkerung). Der Terrorismus stellt auf der anderen Seite aber keine eigene Ideologie, sondern nichts anderes als eine bestimmte Gewaltstrategie bzw. eine bestimmte Methode politisch-instrumental eingesetzter Gewalt dar, die sich gerade deshalb nur schwer auf einen geschlossenen und damit auch tatbestandlich voll justitiablen Sachverhalt konzentrieren läßt. Soweit terroristische Gewaltakte von Staaten eingesetzt, unterstützt oder doch zumindest geduldet werden, sind solche Terrorakte diesen Staaten zuzurechnen, lassen sie sich also unter das allgemeine Kriegsvölkerrecht subsumieren. Ganz in diesem Sinne und durchaus richtig sind etwa die Anschläge vom

11.09. 2001 als militärische oder doch zumindest quasi-militärische Aggressionsakte sowohl von der UNO als auch von der NATO qualifiziert worden. Soweit es dagegen um nicht-staatlich organisierte oder "private" Terrorakte geht, soweit Terrorismus "innergesellschaftlich" oder "staatsintern" ausgeübt wird, soweit terroristisches Verhalten also nicht bestimmten Völkerrechtssubjekten zugerechnet werden kann, verbleibt es heute bzw. nach wie vor bei der Feststellung, daß es sich insoweit um zwar schwerwiegendes, aber dennoch bzw. zunächst nur innerstaatlich zu messendes und zu bekämpfendes kriminelles Unrecht handelt. Dies führt wiederum zur rechtsstaatlichen Dimension des Schutzes der inneren Sicherheit zurück; und dies offenbart zugleich, daß die Dimension der äußeren Sicherheit zunächst nicht tangiert zu sein scheint. Näheres Zusehen offenbart indessen rasch, daß dies nicht zutreffend bzw. gerade aus rechtsstaatlicher Sicht viel zu eng ist. Man denke nur an die Horrorszenarien von Terrorakten unter Nutzung nuklearer, biologischer oder chemischer Kampfstoffe. Gegenüber solchen terroristischen Gewaltmaßnahmen oder Gewaltmitteln sind die Organe der inneren Sicherheit, also namentlich die Polizei, von vornherein wehrlos. Die Konsequenz dessen heißt und kann nur heißen, daß in solchen Gefahrenfeldern bzw. gegenüber solchen terroristischen Angriffen auch die Dimension der äußeren Sicherheit erreicht ist - mit der weiteren Konsequenz, daß es insoweit auch des Einsatzes militärischer Ressourcen, in Deutschland also der Bundeswehr bedarf. Gerade hier sind die nötigen Verfassungsänderungen dringend gefordert. Das von der rot-grünen Koalition verabschiedete Luftsicherheitsgesetz, daß gegenüber Anschlägen von der Art des 11.09. 2001 auch die Luftwaffe zum Einsatz bringen will, reicht in Wahrheit und längst nicht aus. Es bedarf einer grundsätzlichen Verbindung von innerer und äußerer Sicherheit und damit auch eines umfassenden Sicherheitskonzepts, daß eine effektive Kooperation gegenüber allen Gefahren terroristischer Art von Polizei, Bundeswehr, Verfassungsschutz und Nachrichtendiensten bis hin zum Katastrophenschutz gewährleistet. Es bedarf mit anderen Worten dringend der entsprechenden verfassungsrechtlichen Revisionen, um solche rechtsstaatlichen Kooperationsstrategien wirksam umsetzen zu können.

Ist damit die nationale Aufgabe einer wirksamen Bekämpfung des Terrorismus einigermaßen umschrieben, so führt dies dennoch nicht über die Grundproblematik der internationalen Dimension hinweg, die der Terrorismus längst erreicht hat. Gerade deshalb sind die neuen Bestrebungen der Vereinten Nationen mit Nachdruck zu unterstützen, die sich hier um Klärung und mehr rechtsstaatliche Effektivität in der Bekämpfung des Terrorismus bemühen. Mit Recht hat die "Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel" in ihrem Bericht an den Generalsekretär der UN vom 01.12.2004 gefordert, daß terroristische Akte, "wenn sie entsprechende Ausmaße annehmen", "als ein von den betreffenden Personen begangenes Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit" qualifiziert werden. Des weiteren wird mit Recht gefordert, daß die bestehenden zwölf früheren Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus endlich von allen Staaten ratifiziert werden müssen und daß schließlich der Terrorismus als "jede Handlung" qualifiziert werden muß, "zusätzlich zu den bereits in den bestehenden Übereinkommen über bestimmte Aspekte des Terrorismus, dem Genfer Abkommen und der Resolution 1566 (2004) des Sicherheitsrats umschriebenen Handlungen, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung von Zivilpersonen oder Nichtkombattanten

herbeiführen soll, wenn diese Handlung auf Grund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen". Dies ist ebenso klar wie richtig und zukunftsweisend. Indessen, nach wie vor sind auf der Ebene der UNO noch längst nicht alle die Voraussetzungen geschaffen worden, um diese Grundsätze in allgemeinverbindliches internationales Recht, also für alle Staaten verbindliches Völkerrecht umzusetzen. Die Resolution des Sicherheitsrats vom 15.09. 2005 hat leider jene Vorschläge der "Hochrangigen Gruppe" nicht voll umgesetzt bzw. eher verwässert.

Des weiteren geht es bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus um wirksame präventive Strategien. Das klassische Instrumentarium rechtsstaatlicher Ordnungen, mit repressiven Mitteln auf bestimmte Rechtsbrüche oder Unrechtstatbestände zu reagieren, reicht bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus - leider - nicht aus. Zu groß sind die Gefahren, zu groß sind die Gewaltpotentiale, um deren Bekämpfung und Abwehr es hier geht. Gerade dies hat zu der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie (NSS) der USA geführt, die sich eindeutig auch zur Prävention und Präemption bekennen. Dies hat des weiteren auch zu dem ersten Schritt einer Europäischen Sicherheitsstrategie geführt, demzufolge sich die europäische Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Rat am 12./13.12. 2003 auf eine Sicherheitsstrategie verständigt haben, die drei strategische Ziele enthält: die Herstellung von "verantwortungsvoller Staatsführung" und Stabilität in unmittelbarer Nachbarschaft Europas, wozu auch der Kaukasus, der Nahe und Mittlere Osten sowie Nordafrika gezählt werden; die Schaffung einer internationalen Ordnung, die sich auf einen wirksamen Multilateralismus stützt und die Bekämpfung alter und neuer Bedrohungen. Dabei wird mit Recht von einer neuen Bedrohungsanalyse ausgegangen, die einen entsprechend erweiterten und damit auch präventiv wirksamen Sicherheitsbegriff impliziert. Indessen, auch dies sind nur erste noch längst nicht voll operationalisierungsfähige Schritte - ein Manko, das auch in der nach wie vor nicht hinlänglichen europäischen Vergemeinschaftung von innerer Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Freiheit besteht. Nach wie vor leidet die hiesige "Säule" des europäischen Integrationsprozesses an mangelnder Vergemeinschaftung bzw. nach wie vor an zu einseitigem Festhalten an nationalen Souveränitätsvorbehalten gerade im Bereich der Sicherheits- und damit auch einer europäisch-gemeinschaftlichen Rechtsstaatspolitik.

Dem Phänomen des internationalen Terrorismus läßt sich naturgemäß nicht ohne Berücksichtigung jener Faktoren begegnen, die terroristische Gewaltpotentiale hervorrufen oder begünstigen - eine Feststellung, die zu den nächsten beiden Stichworten, nämlich denen von Extremismus und Autoritarismus, führen. Der Terrorismus selbst ist und bleibt, um dies noch einmal hervorzuheben, nichts anderes als eine rein kriminelle Gewaltstrategie - eine Gewaltstrategie, die aus unterschiedlichsten Motiven zum Einsatz gebracht wird, sei es nun aus politischen, ethnischen, sozialen, religiösen oder auch sonstigen extremistischen Gründen. Wer Terrorismus also wirksam bekämpfen will, muß sich deshalb auch der Ursachen, die zu terroristischen Gewaltpotentialen führen, annehmen, muß diese nicht nur mit berücksichtigen, sondern ebenso wirksam, also gleichsam schon von der Wurzel her bekämpfen. Terroristen sind in aller Regel extremistisch motivierte Gewalttäter, wobei



allerdings und vor allem eines - gerade aus rechtsstaatlicher Sicht - immer mit - und vorausbedacht werden muß: nämlich die ebenso definitive wie unabweisbare Feststellung, daß selbst extremistische Zielsetzungen niemals terroristische Gewaltakte rechtfertigen, niemals geeignet sind oder etwa dazu benutzt werden dürfen, terroristisches Handeln zu rechtfertigen. Dieser Feststellung bedarf es namentlich gegenüber jenen terroristischen Gewalttätern, die sich beispielsweise auf angebliche "Widerstandsrechte" gegenüber bestimmten staatlichen Obrigkeiten oder auf mehr oder weniger angebliche "Befreiungsideologien" zu berufen suchen. Freiheitliche Rechtsstaatlichkeit bedeutet auch freiheitlichen und pluralistischen Meinungskampf - auf jedweder Bühne nationaler wie internationaler Politik. Politischer Meinungskampf, bis hin auch zu extremistischen Auffassungen, rechtfertigt aber nie den Einsatz oder Rückgriff auf terroristische Gewalt. Terroristische Gewalt ist und bleibt nichts anderes als Kriminalität und rechtsstaatswidriger Rechtsbruch. So klar dieser Satz und aus rechtsstaatlicher Sicht auch selbstverständlich dieser Satz ist, so wenig Akzeptanz findet dieser Satz jedoch gerade bei jenen, die ihre extremistischen Ziele mit terroristischen Mitteln durchzusetzen suchen. Extremismus findet sich heute, wiederum in umfassend - internationaler Dimension, in unterschiedlichsten Formen, mit unterschiedlichsten Inhalten und unterschiedlichsten Zielsetzungen. Das Hauptproblem liegt heute sicherlich beim religiös motivierten Extremismus, namentlich von Seiten bestimmter islamischer Fundamentalismen. Der Islam selbst ist jedoch keine genuin fundamentalistische, extremistische oder gar gewaltsame Religion. Auch der Islam ist, wie jeder Kenner des Islam weiß, eine Religion, die - ebenso wie das Christentum oder das Judentum - im Prinzip eine friedliche und auf zwischenmenschliche Versöhnung wie Toleranz angelegte Religion. Aber was ist daraus geworden ? Extremistische Fundamentalisten nutzen und mißbrauchen gerade die islamische Religion heute für ihre gewaltsamen Ziele, mißbrauchen Menschen und schaffen unendlich viel Leid auf der ganzen Welt - gleichgültig im übrigen, ob es sich bei den Opfern entsprechender extremistischer und terroristischer Gewalttaten um Angehörige der eigenen Religion oder um Angehörige einer anderen Religion handelt.

Auch hier bedarf es wiederum klarer rechtsstaatlicher und ebenso freiheits- wie friedensgerechter Strategien bzw. entsprechender Überzeugungsarbeit. Das gesamte internationale Recht, die gesamte internationale Rechtsordnung fordert Friedlichkeit, Toleranz und Achtung der Menschenrechte. Mit alledem ist jedwede Form von Extremismus, insbesondere jedwede Form von gewaltsamem Extremismus, absolut unvereinbar. Folgerichtig muß sich jede effektive Friedens- und damit bzw. im weiteren Sinne auch Rechtsstaatspolitik allerorts darum bemühen, Extremismus einzudämmen, Extremismus zu überwinden und auch gegenüber oppositionellen politischen Meinungen bzw. Zielsetzungen jenes Maß an rechtsstaatswahrender Sicherheits- und Friedenspolitik durchzusetzen, dessen es zum Schutze der Menschen, der Menschenrechte und des Friedens bedarf. Dies ist wiederum ein Postulat, das an jeden Staat und an die internationale Staatengemeinschaft insgesamt zu richten ist - insbesondere also an die Vereinten Nationen. Auch hierzu ist vieles und richtiges in den Empfehlungen der zitierten "Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel" vom 01.12. 2004 gesagt worden. Aber auch hierzu fehlt es nach wie vor an dem nötigen internationalen Konsens, um aus

diesen prinzipalen und unverzichtbaren Forderungen verbindliches internationales Recht und damit international wirksame Garantien für die Rechtsstaatlichkeit insgesamt abzuleiten.

Immerhin, es gibt auch insoweit durchaus Fortschritte, die es weiter zu verfolgen und weiter auszubauen gilt. Ich nenne hierzu nur und vor allem das Stichwort von der legitimen humanitären Intervention. Was bedeutet zunächst humanitäre Intervention ? Nach ganz herrschender Meinung bedeutet humanitäre Intervention, daß bei Menschenrechtsverletzungen - in Abhängigkeit von ihrer Schwere - das Argument der innerstaatlichen Zuständigkeit oder Souveränität nicht mehr zur Rechtfertigung solcher Menschenrechtsverletzungen vorgeschützt werden darf, sondern daß solche Menschenrechtsverletzungen - bis hin zum Völkermord - von jedem anderen Mitglied der Staatengemeinschaft beanstandet und gegebenenfalls auch mit Sanktionen belegt werden dürfen. Tatbestandlich reicht der Interventionsbegriff dabei von der Gewaltanwendung bis zur wirtschaftlichen und politischen Druckausübung bzw. bis zu jeder tatsächlichen oder versuchten Beeinflussung der Dispositionsfreiheit eines wegen Menschenrechtsverletzungen inkriminierten fremden Staates. Staaten oder Gesellschaften, die gerade auf der Grundlage bestimmter extremistischer Überzeugungen Völkermord oder gravierende Menschenrechtsverletzungen auf ihrem eigenen Hoheitsgebiet zulassen oder begehen, unterliegen mit anderen Worten dem Verdikt humanitärer Interventionsrechte von außen. Gerade dies hat zu den zurückliegenden Interventionen von Somalia bis hin zu Bosnien-Herzegowina und zum Kosovo, zum Einsatz in Ost-Timor usw. geführt. Alles dies auf der Grundlage entsprechender Beschlüsse der Vereinten Nationen oder auch, wie im Falle des Kosovo, auf der Grundlage des Nothilferechts über die NATO. Mit dieser Legitimierung des Rechts zur humanitären Intervention werden allerdings klassische Souveränitätsrechte einzelner nationaler Staaten relativiert; aber dies durchaus mit Recht. Für das klassische Völkerrecht war dies allerdings nur schwer vorstellbar, geschweige denn auch nur denkbar, basiert das klassische Völkerrecht doch auf der prinzipiell uneingeschränkten Souveränität und damit innerstaatlichen Regelungshoheit auch solcher Staaten, die auf ihrem eigenen Territorium - beispielsweise bei Bürgerkriegen - Menschenrechtsverletzungen bis hin zum Völkermord dulden oder durch ihre Staatsorgane begehen lassen. Dies alles gilt heute nicht mehr uneingeschränkt, obwohl nach wie vor eine Fülle brisantester Problemlagen dieser Art weltweit festzustellen sind - von Indonesien bis zum kaukasischen Raum. Aber dennoch: Die prinzipielle Anerkennung des Rechts zur humanitären Intervention und damit einer international-gemeinschaftlichen Verantwortung wie Zuständigkeit zur Verhinderung und Bekämpfung gravierender Menschenrechtsverletzungen, namentlich des Völkermords, sieht sich heute auch völkerrechtlich anerkannt. Ein gerade aus der Sicht des freiheitlichen Rechtsstaats und seiner prinzipalen Werte evidenter Fortschritt ! Daß sich beispielsweise ein Diktator wie Slobodan Milosevic vor dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag für seine Untaten zu verantworten hat, stellt ein herausragendes Beispiel für diese Fortschritte internationaler Rechtsstaatspolitik dar.

Der Name dieses Diktators Slobodan Milosevic führt bereits zur dritten evidenter Gefahrenquelle für den freiheitlichen Rechtsstaat, nämlich zum politischen Autoritarismus.

Autoritarismus bedeutet in aller Regel ungebändigte Staatsgewalt - bis hin zur Diktatur. Auch Diktaturen und Diktatoren konnten nach klassischem Völkerrecht in aller Regel nicht von der Staatengemeinschaft bekämpft bzw. mittels internationaler Interventionsmaßnahmen in ihre Schranken verwiesen werden. Auch innerstaatlicher Autoritarismus und innerstaatlich begründete Diktaturen galten prinzipiell als Ausdruck staatlicher Souveränität; und jede Intervention bzw. jeder Abwehrmechanismus demgegenüber von außen galt als prinzipiell völkerrechtswidrige Einmischung in die inneren Angelegenheiten eben jenes Staates. Auch dies sieht sich inzwischen aber und glücklicherweise relativiert. Gerade die humanitäre Intervention der internationalen Staatengemeinschaft zugunsten Bosnien-Herzegowinas und zugunsten des Kosovo haben dies belegt. Aber diese Interventionen haben erst gegriffen bzw. kamen erst zum Zuge, als bereits gravierendste Menschenrechtsverletzungen bis hin zum Völkermord geschehen waren. Erneut bedarf es mit anderen Worten auch wirksamer präventiver Strategien, um solchen Unrechtstatbeständen schon früher, also vor der Realisierung solcher Menschenrechtsverletzungen zu begegnen. Und wenn man die internationale Situation, gerade was autoritäre Systeme und Diktaturen angeht, näher betrachtet, so kann man nur allzu leicht in Resignation verfallen. Wenn man etwa an bestimmte Entwicklungen im postsowjetischen Raum, also beispielsweise in Weiß-Russland oder auch in einzelnen kaukasischen Staaten denkt, so wird Jedermann nur allzu rasch offenbar, über wie wenig Mittel die internationale Staatengemeinschaft nach wie vor verfügt, um auch hier rechtzeitig dem vorzubeugen, was Verletzung von Menschenrechten bedeutet oder doch bedeuten kann. Aber solche Resignation ist nicht am Platze. Auch hier gilt es die nötigen, namentlich völkerrechtlichen Institute und Instrumentarien zu entwickeln, um solche autoritativen Systeme rechtzeitig in ihre Schranken zu verweisen - zum Schutze und zum Wohle der Menschen und ihrer rechtsstaatlich verbürgten Freiheiten wie Rechte.

Von Seiten der westlichen Staatengemeinschaft wird in aller Regel in diesem Zusammenhang auf das demokratische Verfassungsprinzip und seine auch impliziten Schutzmechanismen für einen funktionierenden Rechtsstaat verwiesen. In der Tat, demokratische Staaten sind in aller Regel auch rechtsstaatliche Staaten; und demokratische Staaten sind in aller Regel auch friedliche, also nicht kriegerische Systeme. Aber auch hier muß gelegentlich kritisch nachgefragt werden - insbesondere im Hinblick auf die auch immanente Plausibilität eines solchen Allgemeinverbindlichkeitsanspruchs der demokratischen Staatsidee, wie sie in der westlichen Welt auf der Grundlage der Aufklärung gewachsen und für diese längst zur Selbstverständlichkeit geworden ist. Nehmen wir nur die so grundlegend anders gearteten Vorstellungen des Islam bzw. die dortigen Vorstellungen vom mohammedanischen Gottesstaat. Es ist kein Zufall, daß sich gerade islamische Staaten mit den westlichen Forderungen nach mehr Demokratie bzw. nach Demokratisierung nicht nur schwer tun, sondern diese auch nur allzu oft als für sie wesensfremd und damit als für sie und ihre Religion auch feindlich empfinden. Wie schwer fällt es beispielsweise im Irak, hier an die Stelle des seinerzeitigen totalitären Systems eines Saddam Hussein eine stabile demokratische Ordnung zu setzen. Die westliche Staatengemeinschaft muß sich m. E. hier durchaus und immer wieder von neuem fragen lassen, ob das Bestehen auf demokratischen Staatsstrukturen nach westlichem Vorbild wirklich immer das richtige Mittel und damit auch

die einzig legitime politische Befriedungsstrategie darstellt. Gerade im Lichte freiheitlicher Pluralität und Toleranz müssen auch andere Kulturen und andere staatsrechtliche Traditionen geachtet und gewürdigt werden. Aber auch solche Achtung anderer Kulturen und Traditionen führt an den Grundwerten jeder Zivilisation nicht hinweg, wie dies beispielsweise und mit Recht auch die von UN-Generalsekretär Kofi Annan am 03.09. 2005 ausgerufen "Allianz der Zivilisation" betont. Und in diesem Sinne ist vor allem die folgende Feststellung von ebenso zentraler wie absoluter Bedeutung: nämlich die, daß die Grundprinzipien des freiheitlichen Rechtsstaates, also namentlich der Schutz der Menschenrechte, in der Tat von strikter Allgemeinverbindlichkeit ist und daß auf diese allgemeinverbindliche Forderung jedes Staatswesen, gleichgültig ob es aus religiösen oder auch aus sonstigen Gründen innerstaatliche Strukturen anderer Wesensart bevorzugt, verpflichtet werden muß. Der freiheitliche Rechtsstaat muß für alle verbindlich sein. Der demokratische Rechtsstaat im Sinne unseres westlichen Staatsverständnisses muß sicherlich auch andere staatliche Strukturen und Organisationsprinzipien respektieren, die nicht in unserem Sinne demokratisch sein mögen, die aber dann zu akzeptieren und auch als legitim zu erkennen sind, wenn sie eben jene Grundprinzipien eines freiheitlichen Rechtsstaates und damit vor allem den Schutz der Menschenrechte wahren und anerkennen.

Nur der freiheitliche Rechtsstaat wahrt den rechtlichen Frieden und wahrt die Menschenrechte. Der freiheitliche Rechtsstaat umschreibt damit einen heute auch international als verbindlich anzuerkennenden gesamtpolitischen Auftrag, der allein und einzig imstande ist, Terrorismus, Extremismus und Autoritarismus zu überwinden bzw. wirksam zu bekämpfen. Aber dies ist in der Tat ein ebenso international-gemeinschaftlicher wie in allen Facetten der Politik durchzusetzender, von ökonomischen bis ethnischen Fragen, von sozialen bis zu religiösen Fragen konzentriert zu verstehender, also gesamtpolitischer Auftrag. Diesen gesamtpolitischen Auftrag zu erfüllen, heißt heute das wichtigste Gebot internationaler Politik der gesamten Staatengemeinschaft, ist vor allem mit den Mitteln des Völkerrechts zu realisieren und muß von allen Staaten, muß von allen staatlich organisierten Gesellschaften anerkannt und gewahrt werden. Denn nur so wird der freiheitliche Rechtsstaat selbst Bestand haben, wird es gelingen, weltweit ein Höchstmaß an Frieden und Achtung der Menschenrechte zu gewährleisten.