

QUERSCHNITT

PD Dr. Rainer Grote, LL.M.

DEMOKRATIE, RECHTSSTAAT- LICHKEIT, ENTWICKLUNG – QUERSCHNITTSBERICHT –

I. Verfassungsrechtliche Verankerung von Rechtsstaats- und Demokratie- prinzip

Rechtsstaats- und Demokratieprinzip sind in den meisten der untersuchten Rechtssysteme ausdrücklich in der Verfassung verankert. In den Ländern, die in den letzten Jahren neue Verfassungen angenommen haben und unter dem Einfluss der kontinentaleuropäischen Verfassungstradition stehen, sind entsprechende Gewährleistungen in den einleitenden Bestimmungen, in denen die allgemeinen Prinzipien der Staatsorganisation niedergelegt sind, enthalten (Russland, Rumänien, Venezuela). Beide Prinzipien stehen dabei nicht unverbunden nebeneinander, sondern werden – um eine weithin gebräuchliche Formulierung zu benutzen – zum demokratischen Rechtsstaat (*Estado democrático de Derecho*) miteinander verbunden.¹ Das

Fehlen einer entsprechenden allgemeinen Staatszielbestimmung in der argentinischen Verfassung ist in erster Linie auf die Entstehungszeit (1853) dieser Verfassung und darauf zurückzuführen, dass es dem Verfassungskonvent von 1994 durch das Gesetz über seine Einberufung untersagt war, Änderungen am Ersten Teil der Verfassung, der die grundlegenden Prinzipien des Staatsaufbaus und die Grundrechte der Argentinier enthält, vorzunehmen.²

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

¹ Art. 1 Abs. 1 der Verfassung der Russischen Föderation vom 12. Dezember 1993: „Die Russische Föderation – Russland ist ein demokratischer, föderativer Rechtsstaat mit republikanischer Verfassungsreform“; Art. 1 Abs. 3 der Verfassung Rumäniens vom 21. November 1991: „Rumänien ist ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat, in dem die Würde des Menschen, die Rechte und Freiheit der Bürger, die freie Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit, die Gerechtigkeit und der politische Pluralismus höchste Werte darstellen und gewährleistet sind“; Art. 2 der Verfassung der Bolivarianischen Republik Venezuela vom 15. Dezember 1999: „Venezuela konstituiert sich als demokratischer und sozialer Staat des Rechts und der Gerechtigkeit (*Estado ... de Derecho y de Justicia*), der als oberste Werte seiner Rechtsordnung und seines Handelns das Leben, die Freiheit, die Gerechtigkeit, die Gleichheit, die Solidarität, die Demokratie, die Verantwortung im so-

zialen Bereich und im Allgemeinen, den Vorrang der Menschenrechte, die Ethik und den politischen Pluralismus verteidigt.“ Ähnlich die Formulierung in Art. 1 der Verfassung der Republik Namibia von 1990: „Die Republik Namibia wird hiermit errichtet als ein souveräner, säkularer, demokratischer und unitarischer Staat, der auf den Prinzipien der Demokratie, des Rechtsstaats und der Gerechtigkeit für alle gegründet ist.“

² Länderbericht von Néstor P. Sagües.

³ Sect. 1A der Verfassung von Kenia: „Die Republik Kenia ist ein demokratischer Staat mit einem

Rechtsstaatsprinzips bzw. der „rule of law“, wie der Anspruch auf ein rechtsstaatliches Verfahren („due process“) im Falle der Entziehung von Leben, Freiheit und Eigentum, und des Demokratieprinzips, wie der Grundsatz der Volkssouveränität, ausdrücklich in der philippinischen Verfassung verankert.⁴

Die Verfassungen Ägyptens (von 1971) und der Volksrepublik China (von 1982) sind ursprünglich als sozialistische Verfassungen entstanden. In der Verfassung Ägyptens sind die Bezugnahmen auf den sozialistischen Charakter von Staat und Gesellschaft durch die Verfassungsreform vom März 2007 weitgehend beseitigt worden, während die chinesische Verfassung von 1982 nach wie vor an der Charakterisierung der Volksrepublik China als eines sozialistischen Staates festhält. Beide Staaten bezeichnen sich in ihren Verfassungen ausdrücklich als Demokratie⁵ und leiten alle Staatsgewalt von der Souveränität des Volkes ab. Die chinesische Verfassung schreibt indes in der Präambel den Führungsanspruch der Kommunistischen Partei Chinas ausdrücklich fest und bekennt sich in Art. 3 zum „demokratischen Zentralismus“ als Grundprinzip des Staatsaufbaus. Demgegenüber wird die Arabische Republik Ägypten in dem 2007 reformierten Artikel 5 der ägyptischen Verfassung ausdrücklich als Mehrparteiensystem definiert.

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

(Artikel 64 der ägyptischen Verfassung vom 11. Juli 1971).

II. Konkretisierung des Rechtsstaatsprinzips in den untersuchten Verfassungsordnungen

Ganz überwiegend herrscht heute in den untersuchten Staaten ein materielles Verständnis des Rechtsstaatsprinzips vor. In einigen Ländern, insbesondere in Rumänien und Venezuela, hat diese materielle Ausrichtung des Rechtsstaatsprinzips unmittelbar Eingang in die verfassungsrechtliche Rechtsstaatsklausel gefunden. So bezieht sich die venezolanische Rechtsstaatsklausel in Art. 2 der Verfassung unter anderem ausdrücklich auf das Leben, die Freiheit, die Gerechtigkeit und den Vorrang der Menschenrechte als die „höchsten Werte“ („valores superiores“) der Rechtsordnung. Eine ähnlich enge Verbindung von formalen und materialen Gehalten der Rechtsstaatlichkeit lässt die Rechtsstaatsklausel der namibischen Verfassung erkennen, nach der die Republik Namibia auf die „Werte des Rechtsstaats (rule of law) und der Gerechtigkeit für alle (justice for all)“ gegründet ist.⁶ Art. 1 Abs. 3 der rumänischen Verfassung schließlich definiert Rumänien als einen demokratischen und sozialen Rechtsstaat, in dem die Würde des Menschen, die Rechte und Freiheit der Bürger, die freie Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit, die Gerechtigkeit und der politische Pluralismus die höchsten Werte darstellen. Dementsprechend legt das rumänische Verfassungsgericht seiner Rechtsprechung eine weite Rechtsstaatskonzeption zugrunde, die die materialen, freiheitsschützenden Gehalte der Rechtsstaatlichkeit betont.⁷

Allerdings birgt die materielle Aufladung des Rechtsstaatsprinzips auch die Gefahr, dass die Berufung auf die Erfordernisse der materiellen Gerechtigkeit dazu benutzt wird, um die formalen Elemente des Rechtsstaats wie Rechtssicherheit, Vertrauensschutz, Rückwirkungsverbot oder Schutz wohlerworbener Rechte zu relativieren oder ganz außer Kraft zu setzen.

Mehrparteiensystem (a multiparty democratic state).“

⁴ Länderbericht von Andres D. Bautista.

⁵ Art. 1 Abs. 1 der ägyptischen Verfassung vom 11. September 1971: „Die Arabische Republik Ägypten ist ein demokratischer Staat, basierend auf der Staatsbürgerschaft.“

⁶ Zum materiellen Rechtsstaatsverständnis, das der Ausarbeitung der namibischen Verfassung zugrunde lag, s. Länderbericht von Joseph Diecho.

⁷ Länderbericht von Iulia Motoc.

Dieses Spannungsverhältnis zwischen den formalen und den materialen Gehalten der Rechtsstaatlichkeit ist vor allem in Venezuela sichtbar geworden.⁸

In Russland und erst recht in Argentinien ist die Bezugnahme auf die materiellen Komponenten der Rechtsstaatlichkeit im Verfassungstext selbst zwar weniger eindeutig ausgefallen, die Verfassungsrechtsprechung hat jedoch die materialen Gehalte des Rechtsstaatsprinzips umso deutlicher herausgearbeitet. Das russische Verfassungsgericht hat klargestellt, dass ein Staat nur dann als Rechtsstaat anerkannt werden kann, wenn er die Sicherheit seiner Bürger gewährleistet, ihre Rechte und berechtigten Interessen wirksam schützt und im Falle ihrer Verletzung für deren Wiederherstellung sorgt. Das Individuum, seine Rechte und Freiheiten stellen danach den höchsten Wert des Rechtsstaats dar; die Achtung und der Schutz dieser Rechte sind folglich die vornehmsten Aufgaben des Rechtsstaats.⁹ Der Zusammenhang zwischen Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsschutz wird auch von der Verfassungsrechtsprechung in Argentinien betont. Nach Ansicht des Obersten Gerichtshofs setzt der Rechtsstaat die wirksame Ausübung der von der Verfassung geschützten individuellen Rechte voraus und erlegt den Gerichten die Verpflichtung zu ihrem Schutz auf.¹⁰

Auch in der stärker von angloamerikanischen Vorbildern geprägten Verfassungstradition Kenias und der Philippinen wird ein materielles Verständnis der „rule of law“ insofern deutlich, als neben der Gewaltenteilung (*separation of powers*) und einer unabhängigen Gerichtsbarkeit der Schutz der in der „Bill of Rights“ der jeweiligen Verfassung verbürgten Grund- und Menschenrechte einen Grundpfeiler des (ungeschriebenen) Rechtsstaatsprinzips darstellt.¹¹

Eine Ausnahme von dem Trend hin zu einem umfassenden, formale Sicherungen und materiellen Freiheitsschutz miteinander

der verbindenden Rechtsstaatsprinzip stellt hingegen die Volksrepublik China dar. Auch wenn seit der vierten Verfassungsänderung von 1999 das Rechtsstaatsprinzip das Prinzip der (sozialistischen) Gesetzlichkeit verdrängt zu haben scheint, so bleibt seine Umsetzung in der chinesischen Verfassungs- und Rechtsordnung bislang doch sehr begrenzt. Dies zeigt sich schon darin, dass die verfassungsmäßig garantierten Rechte als solche nicht Grundlage einer gerichtlichen Entscheidung über die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit einer bestimmten Regierungsmaßnahme sein können, sondern nur in Verbindung mit dem Gesetz, das die Voraussetzungen für die Ausübung der betreffenden Rechte regelt und sie damit überhaupt erst anwendbar macht.¹²

Obwohl das 1990 in Kraft getretene Gesetz über Verwaltungsstreitigkeiten (*Administrative Litigation Law, ALL*) einen Ausgleich zwischen dem Schutz individueller Rechte einerseits und der Realisierung des Gemeinwohlinteresses durch die Verwaltung herbeiführen will, ist dieses Ziel in der Praxis bislang nur unvollkommen erreicht worden. Ursächlich hierfür ist die im Gesetz vorgesehene weitgehende Einschränkung der gerichtlichen Kontrollbefugnisse. Die Gerichte können zwar die Rechtmäßigkeit konkreter Verwaltungsentscheidungen überprüfen, haben jedoch keine Möglichkeit, die Rechtsgrundlage der Entscheidung selbst auf ihre Übereinstimmung mit höherrangigem Recht einschließlich der Verfassung zu überprüfen. Vielmehr gilt der Grundsatz der strikten Gesetzesbindung des chinesischen Richters, der nicht nur Gesetze im formellen Sinne, sondern alle Normativakte im weitesten Sinne, auch Richtlinien und generelle Anordnungen verwaltungsinternen Ursprungs, mit einschließt.¹³ Ein weitere gravierende Einschränkung der Effektivität des neu eingeführten Verwaltungsrechtsschutzes ergibt sich aus der vom Gesetzgeber vorgenommenen Enumerierung der Rechte, deren Verletzung mit einer Klage vor dem Verwaltungsgericht gerügt werden kann. Nur persönliche Rechte und Eigentumsrechte können danach Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Klage sein, nicht hinge-

⁸ Länderbericht von Jesús M. Casal. Dazu noch unter III.

⁹ Länderbericht von Michail Krasnov.

¹⁰ Länderbericht von N. Sagües (Fußnote 2).

¹¹ Länderbericht von Mutuma Ruteere/Mikewa Oga-da,; A. Bautista (Fn. 4).

¹² Länderbericht von Qianfan Zhang.

¹³ Länderbericht von Qianfan Zhang (Fußnote 12).

gen politische Rechte.¹⁴ Als primärer Zweck der chinesischen Rechtsstaatsreformen, die mit der vierten Verfassungsänderung verfassungsrechtlich abgesichert wurden, erscheint danach die Sicherstellung einer strikten Gesetzesbindung der Verwaltung im Sinne einer engen Bindung an die Zielvorgaben der übergeordneten administrativen und politischen Ebene, während die effektive Verwirklichung der verfassungsmäßig anerkannten Grund- und Menschenrechte eher eine untergeordnete Rolle spielt.

III. Konkretisierung des Demokratieprinzips in den untersuchten Verfassungsordnungen

Alle untersuchten Staaten definieren sich in ihren Verfassungen als demokratische Systeme, wobei Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den Staatszielbestimmungen der neueren Verfassungsdokumente, die sich mit den grundlegenden Attributen moderner Staatlichkeit befassen, häufig in einem Atemzug genannt werden.¹⁵ Die Grundlage des demokratischen Selbstverständnisses bildet in allen Fällen das Bekenntnis zum Grundsatz der Volkssouveränität, nach dem alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Dieses Prinzip ist in allen Ver-

fassungen ausdrücklich verankert,¹⁶ lediglich in Kenia gilt es als ungeschriebenes Verfassungsprinzip.¹⁷ Allen Verfassungen ist ferner gemeinsam, dass die Staatsgewalt zwar vom Volk ausgeht, von diesem jedoch nur in den von der Verfassung vorgesehenen Formen wahrgenommen werden kann. Der argentinische Oberste Gerichtshof hat die Bedeutung der Einhaltung der verfassungsmäßig vorgeschriebenen Formen und Verfahren bei der Ausübung der Volkssouveränität in seiner neueren Rechtsprechung besonders betont. Ihre Beachtung sei wesentlich für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der „rule of law“, wie sie für jede reife Demokratie kennzeichnend sei.¹⁸ Am anderen Ende des Spektrums hat die Verfassungskammer des Obersten Gerichtshofs Venezuelas die Bindung der Ausübung der Volkssouveränität an bestimmte verfassungsmäßig vorgeschriebene Formen in einigen Entscheidungen relativiert. So hat sie eine Überprüfung der Verfassungskonformität einer von der Nationalversammlung initiierten Volksbefragung mit der Begründung abgelehnt, dass der in der Befragung zum Ausdruck kommende Volkswille Verfassungskraft habe und daher schwerlich als verfassungswidrig qualifiziert werden könne.¹⁹ Allerdings bezog sich die Entscheidung unmittelbar auf die Ausübung der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes, des sog. „pouvoir constituant“. Aus ihr können daher Rückschlüsse für die Unbeachtlichkeit verfassungsrechtlich vorgeschriebener Formen und Verfahren in Fällen, in denen das Volk als „pouvoir constitué“ tätig wird, nur bedingt gezogen werden.

Die Demokratie ist in allen untersuchten Staaten primär als eine repräsentative Demokratie ausgestaltet, in der direkt-demokratischen Entscheidungsmechanismen nur eine ergänzende Funktion zukommt. Lediglich Kenia, Namibia und die Volksrepublik China verzichten in ihren

¹⁴ Länderbericht von Qianfan Zhang (Fußnote 12).

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

¹⁶ Art. 3 Abs. 1 der Verfassung der Russischen Föderation; Art. 2 Abs. 1 der rumänischen Verfassung; Art. 5 der venezolanischen Verfassung; Art. 33 der argentinischen Verfassung; Art. II, sect. 1 der philippinischen Verfassung; Art. 3 Abs. 1 der ägyptischen Verfassung; Art. 1 Abs. 2 namibische Verfassung; Art. 2 Abs. 1 der Verfassung der Volksrepublik China.

¹⁷ Länderbericht von Ruteere/Ogada (Fußnote 11).

¹⁸ Länderbericht von N. Sagües (Fußnote 2).

¹⁹ Länderbericht von J. Casal (Fußnote 8).

Verfassungen gänzlich auf solche Elemente direkter Demokratie. Die übrigen Verfassungen erkennen Volksentscheid, Volksbefragung und Volksbegehren in unterschiedlichem Umfang als legitime Ausdrucksformen des Volkswillens in bestimmten Sachfragen an.²⁰ Ihre Ausgestaltung, entweder in der Verfassung selbst oder in der Ausführungsgesetzgebung geregelt, erfolgt jedoch regelmäßig in einer Weise, die den Vorrang der repräsentativen Entscheidungsstrukturen in der politischen Praxis nicht in Frage stellt. So nimmt etwa die argentinische Verfassung wichtige Materien wie Verfassungsänderungen, internationale Verträge, Steuern, den Staatshaushalt und das Strafrecht vollständig von der Anwendung des Volksbegehrens aus.²¹ Der russische Gesetzgeber weist der Zentralen Wahlkommission, die unter dem Einfluss des Präsidialamtes steht, eine zentrale Rolle bei der Zulassung von Volksbegehren zu mit der Konsequenz, dass bisher keine Volksinitiative über dieses Stadium hinaus gelangt ist.²² Ferner hat er die Mobilisierung der Bürger bei Volksentscheiden erheblich erschwert, indem er das Verbot, Volksentscheide zusammen mit Wahlen abzuhalten, eingeführt hat. Das Verbot ist vom russischen Verfassungsgericht als verfassungsgemäß bestätigt worden, da es einer Verfälschung des Volkswillens durch die für den Bürger unter Umständen verwirrende zeitgleiche Ausübung zweier verschiedener Formen von Volkssouveränität entgegenwirken wolle.²³

Einen grundsätzlich anderen Ansatz verfolgt von den untersuchten Staaten nur Venezuela, das in der Verfassung von 1999 eine Bezugnahme auf den Begriff der repräsentativen Demokratie gänzlich vermeidet und ihn durch den Begriff der partizipativen Demokratie ersetzt hat.²⁴ Dahinter steht das Bestreben, durch die Stärkung von Formen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung die als korrupt angesehene „Parteiherrschaft“ („partidocracia“) unter der alten Verfassung von 1961 zu überwinden.

Im Einklang mit dieser Intention des Verfassungsgebers hat die Verfassungskammer des Obersten Gerichtshofs die von der Verfassung von 1999 errichtete demokratische Ordnung als einen „permanenten Dialog zwischen der Regierung und den Bürgern, den Repräsentanten und den Repräsentierten“ bezeichnet, der eine „fundamentale Veränderung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft“ impliziere, wodurch Letztere mittels Ausübung der in der Verfassung gewährleisteten politischen Rechte ihre Führungsrolle zurückerhalte.²⁵ Die Verfassung verwirklicht diesen Ansatz, indem sie eine große Vielfalt von Instrumenten und Verfahren direkt-demokratischer Willensbildung normiert, von den Volksentscheiden über Gesetze und Verfassungsänderungen über die Volksbegehren bis hin zu den Volksabstimmungen über die vorzeitige Abberufung von Mandatsträgern und den Entscheidungsbefugnissen der sog. Bürgerversammlungen auf lokaler und regionaler Ebene. Allerdings fördert die Regierung den Gebrauch dieser Instrumente in der Praxis nur insoweit, als dies der Durchsetzung der eigenen politischen Zielvorstellungen förderlich erscheint, wie sich bei der Verschleppung des Referendums über die vorzeitige Abberufung des Staatspräsidenten 2004 gezeigt hat. So lässt sich nun nach einer Phase extensiver Anwendung direkt-demokratischer Mechanismen zwecks Beseitigung der letzten Bastionen des „ancien régime“ in den ersten Jahren nach 1999 nunmehr eine restriktivere, stärker auf die Einhaltung der formalgesetzlichen Voraussetzungen achtende Praxis direkt-demokratischer Partizipation beobachten.²⁶

Erhebliche Unterschiede zwischen den untersuchten Staaten zeigen sich bei dem Erfordernis eines Mehrparteiensystems mit einem echten Wettbewerb zwischen den Parteien als unentbehrliche Voraussetzung für eine funktionierende repräsentative Demokratie. Die Verfassung der Volksrepublik China schreibt den Führungsanspruch der Kommunistischen Partei Chinas ausdrücklich fest und erteilt damit der Vorstellung eines echten Wettbewerbs zwischen verschiedenen Parteien um die politische Macht eine eindeutige Absage. Zwar

²⁰ Länderberichte von N. Sagües (Fußnote 2), J. Casal (Fußnote 8), M. Krasnov (Fußnote 9), I. Motoc (Fußnote 7), A. Bautista (Fußnote 4), Abdul-Monem Al-Mashat.

²¹ Kritisch dazu Länderbericht von N. Sagües (Fußnote 2).

²² Länderbericht von M. Krasnov (Fußnote 9).

²³ Länderbericht von M. Krasnov (Fußnote 9).

²⁴ Länderbericht von J. Casal (Fußnote 8).

²⁵ Länderbericht von J. Casal (Fußnote 8).

²⁶ Länderbericht von J. Casal, ebd.

gibt es auch in China nominell eine Mehrzahl von Parteien, doch besteht ihre Aufgabe nicht in der Konkurrenz um die Regierungsmacht, sondern in der Kooperation unter der Führung der Kommunistischen Partei. In der Praxis haben daher die Wahlen zu den Repräsentativkörperschaften und insbesondere zum Nationalen Volkskongress lediglich akklamatorischen Charakter: Sie werden von der Kommunistischen Partei so gesteuert, dass die Kandidaten der Partei gewählt werden und die Körperschaften so zusammengesetzt sind, dass die Unterstützung für die Politik der Regierung sichergestellt ist.²⁷

In den meisten anderen Staaten ist das Mehrparteiensystem ausdrücklich in der Verfassung verankert.²⁸ Allerdings ergeben sich erhebliche Unterschiede bei der Umsetzung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen. Dabei spielen neben politischen Faktoren auch mangelhafte verfassungsrechtliche Sicherungen der Objektivität und Unabhängigkeit des demokratischen Wahlprozesses eine bedeutsame Rolle. In einer Reihe von Ländern ist ein besonderes staatliches Organ, etwa eine Wahlkommission, für die Vorbereitung, Durchführung und Überwachung fairer demokratischer Wahlen zuständig. Die Objektivität und Unabhängigkeit dieses Organs ist aber institutionell häufig nur mangelhaft abgesichert. So steht in Kenia die Ernennung der Mitglieder der Wahlkommission allein dem Präsidenten zu. Zwar gibt es seit 1997 eine Absprache zwischen den Parlamentsfraktionen, wonach alle Fraktionen dem Präsidenten eine ihrer jeweiligen parlamentarischen Stärke entsprechende Zahl von Mitgliedern der Wahlkommission zur Ernennung vorschlagen können.²⁹ Diese Absprache ist aber bislang nicht gesetzlich kodifiziert. Ihre Missachtung durch Präsident Kibaki im Vorfeld der letzten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Dezember 2007 bereitete den Boden für die zum Teil gewalttätigen Auseinandersetzungen,

die der Bekanntgabe der – weithin als manipuliert angesehenen – Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen folgen sollten.³⁰

In Russland räumt die Verfassung dem Staatspräsidenten ein Übergewicht über die anderen Verfassungsorgane, insbesondere die Regierung und das Parlament, ein. Die Regierung funktioniert im Wesentlichen als ausführendes Organ des Präsidenten, während es dem Parlament an Kontrollmöglichkeiten gegenüber dem Präsidenten weitgehend fehlt. Der dominierende Einfluss, den der Präsident damit auf die anderen Staatsorgane einschließlich der Zentralen Wahlkommission³¹ erlangt, ermöglicht es ihm, den politischen Prozess zu kontrollieren und die politische Opposition durch entsprechende exekutive Maßnahmen in ihren Wirkungsmöglichkeiten stark einzuschränken. Im Ergebnis wird dadurch ein echter politischer Wettbewerb nahezu unmöglich gemacht.³²

In Ägypten wurde der Staatspräsident bis 2005 von der Mehrheitsfraktion im Parlament vorgeschlagen und von der Bevölkerung durch Volksentscheid lediglich bestätigt. Die Verfassungsänderung von 2005 führte eine gewisse Demokratisierung der Präsidentschaftswahl insoweit ein, als sie auch anderen Parteien als der herrschenden Nationaldemokratischen Partei unter engen Voraussetzungen das Recht einräumte, einen Kandidaten für das Präsidentenamt vorzuschlagen, und damit der Bevölkerung die Möglichkeit zur Wahl unter mehreren Präsidentschaftskandidaten gab. Dieser begrenzte demokratische Fortschritt wurde jedoch kurze Zeit später bereits wieder „kassiert“, indem die bislang von der Verfassung vorgesehene Aufsicht der Gerichte über den Abstimmungsvorgang bei Parlamentswahlen – die sich in der Vergangenheit mehrfach als sehr effektiv erwiesen hatte – mittels einer weiteren Verfassungsreform 2007 beseitigt und die Aufgabe der Wahlaufsicht einer Hohen Wahlkommission übertragen wurde, deren Mitglieder von der Regierung ausgewählt werden.³³

²⁷ Länderbericht von Qianfan Zhang (Fußnote 12).

²⁸ Russische Föderation: Art. 13 Abs. 3; Rumänien: Art. 8; Ägypten: Art. 5; Kenia: Sect. 1A; Namibia: Art. 21 Abs. 1 lit. e; Argentinien: Art. 38; Philippinen: Sect. VI. Die Verfassung Venezuelas vermeidet aus den oben genannten Gründen den Begriff „politische Partei“ und spricht stattdessen vom „politischen Pluralismus“ (Art. 2, 6) bzw. von der „politischen Vereinigungsfreiheit“ (Art. 67).

²⁹ Länderbericht von Ruteere/Ogada (Fußnote 11).

³⁰ Länderbericht von Ruteere/Ogada (Fußnote 11).

³¹ Länderbericht von Krasnov (Fußnote 9).

³² Länderbericht von Krasnov (Fußnote 9).

³³ Länderbericht von A.-M. Al-Mashat (Fußnote 20).

Ein ähnlich starker Einfluss der Exekutive auf die obersten Wahlbehörden und -organe lässt sich auch in Venezuela konstatieren, wo der Nationale Wahlrat (*Consejo Nacional Electoral*) insbesondere den Ausgang des Volksentscheids über die Abberufung des Staatspräsidenten 2004 durch Verfahrenstricks wohl entscheidend beeinflusst hat. Zugleich war die Regierung wegen ihres Einflusses auf die Gerichtsbarkeit, insbesondere auf die Verfassungskammer des Obersten Gerichtshofs, auch in der Lage, eine unabhängige gerichtliche Kontrolle der umstrittenen Maßnahmen des Wahlrats zu verhindern.³⁴

IV. Wechselwirkungen zwischen Rechtsstaats- und Demokratieprinzip

Rechtsstaatsprinzip und Demokratieprinzip werden in den meisten der untersuchten Länder als komplementäre Prinzipien aufgefasst. Dies zeigt sich auf der verfassungstextlichen Ebene an der weithin praktizierten Verwendung des Begriffs „demokratischer Rechtsstaat“ bei der Formulierung der fundamentalen Staatsziele,³⁵ d.h. einer Formel, die davon ausgeht, dass die Anforderungen des Demokratieprinzips und des Rechtsstaatsprinzips miteinander zum Ausgleich gebracht werden können und müssen. In Übereinstimmung hiermit finden sich auch in der Verfassungsrechtsprechung wenige Fälle, in denen ein Spannungsverhältnis zwischen den beiden Prinzipien festgestellt und im Sinne des Vorrangs des einen oder des anderen Prinzips aufgelöst worden ist. Ausnahmen gelten insoweit für Venezuela und die Philippinen. In Venezuela hat sich der Oberste Gerichtshof auf die „souveräne, ursprüngliche und umfassende“ verfassungsgebende Gewalt des Volkes berufen, um zu begründen, warum die von der venezolanischen Bevölkerung 1999 gewählte Verfassungsgebende Versammlung bei der Ausarbeitung einer neuen Verfassung und der Schaffung einer Übergangsordnung nicht an die Einschränkungen und Grenzen gebunden war, die sich aus der eigentlich noch gültigen Verfassung von 1961 ergeben.³⁶ Ähnlich hat der philippinische Supreme Court in einer Entscheidung aus

dem Jahre 1992 die Verfassungsmäßigkeit der Regierung von Präsidentin Aquino bejaht, die 1986 nach Massenprotesten gegen den zum Sieger der Präsidentschaftswahlen erklärten Ferdinand Marcos und nach dessen Vertreibung in das Exil ins Amt gelangt war. Das Gericht befand, dass Frau Aquino ihr Amt durch die Autorität des souveränen philippinischen Volkes wirksam übertragen worden sei, auch wenn Form und Verfahren der Regierungsübernahme nicht den zur damaligen Zeit geltenden Verfassungsvorschriften entsprochen hätten.³⁷

Beide Entscheidungen betrafen jedoch eine Sondersituation, nämlich die Verdrängung eines politischen Regimes durch ein anderes und die Frage, ob in dieser Situation formellen oder materiellen Legitimitätskriterien der Vorzug gebührt. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob auch im Rahmen der neu etablierten verfassungsmäßigen Ordnung die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk (als *pouvoir constitué*) in Wahlen und Abstimmungen von den sich aus der Verfassung ergebenden Bindungen und Einschränkungen freigestellt sein soll. Diese Frage wird, soweit erkennbar, in keinem der in die Untersuchung einbezogenen Länder positiv beantwortet, auch in den Philippinen und Venezuela nicht.³⁸ Vielmehr herrscht die Auffassung vor, dass die Ausübung der demokratischen Entscheidungsgewalt in den Formen und innerhalb des Rahmens zu erfolgen hat, den die Verfassung vorgibt (*constitutional democracy*).³⁹

Sind Demokratieprinzip und Rechtsstaatsprinzip Komplementärprinzipien, liegt die Annahme nahe, dass Defizite in der Verwirklichung des einen Prinzips zugleich auch Auswirkungen auf die Realisierungschancen des anderen Prinzips haben. Diese Annahme wird durch die Auswertung der Landesberichte bestätigt. Ein strukturelles Kernproblem bei der Verwirklichung des Rechtsstaatsprinzips, auf das die meisten

³⁴ Länderbericht von J. Casal (Fußnote 8).

³⁵ Siehe oben Fußnote 1.

³⁶ Länderbericht von J. Casal (Fußnote 8).

³⁷ Länderbericht von A. Bautista (Fußnote 4).

³⁸ Zur Entwicklung der Verfassungsrechtsprechung in Venezuela und zum Verhältnis direktdemokratischer zu repräsentativ-demokratischen Entscheidungsverfahren Länderbericht von J. Casal (Fußnote 8).

³⁹ In diesem Sinne besonders klar die argentinische Corte Suprema, vgl. Länderbericht von N. Sagües (Fußnote 2).

Landesberichte ausführlich eingehen, ist die fehlende Unabhängigkeit und Kompetenz der Gerichtsbarkeit. Ohne eine funktionierende Gerichtsbarkeit, die eine effektive Kontrolle der durch die Verfassung normierten Rechte und Verfahrensstandards sicherstellt, bleiben viele rechtsstaatliche Reformen im Alltag toter Buchstabe. Eine dysfunktionale Gerichtsbarkeit kann viele Ursachen haben, darunter auch solche, die mit der mehr oder minder erfolgreichen Implementierung des Demokratieprinzips wenig zu tun haben. So kann die schlechte soziale und ökonomische Situation vieler Richter und eine dadurch begünstigte endemische Korruption in den Gerichten die Unabhängigkeit der richterlichen Funktion untergraben.⁴⁰ In vielen Ländern beruht die Schwäche der Gerichtsbarkeit aber (auch) auf der fehlenden Distanz zu den politischen Gewalten, d.h. zu Regierung und Parlament. Die politische Einflussnahme auf die Justiz vollzieht sich dabei auf zweierlei Weise: durch die gezielte Einflussnahme auf die Personalpolitik der Gerichte, d.h. die Richterernennung und -beförderung,⁴¹ und durch die gezielte Korrektur missliebiger Entscheidungen durch den berühmten Federstrich des Gesetz- bzw. Verordnungsgebers.⁴² Beide Formen von Einflussnahme kommen in der Praxis vor, wobei die erste Form nicht nur diskreter, sondern häufig auch wirksamer ist, weil sie die Wahrscheinlichkeit, dass es zu missliebigen Gerichtsurteilen kommt, von vornherein verringert.

Die exzessive Einflussnahme der Politik auf die Justiz wird ihrerseits dadurch begünstigt, dass der Gewaltenteilungsgrundsatz unzureichend verwirklicht ist.⁴³ Solche Defizite in der Wahrung der Gewaltenteilung sind, wie das Beispiel Argentinien zeigt, auch in halbwegs stabilen Demokratien keine Seltenheit.⁴⁴ Sie fallen jedoch noch wesentlich krasser aus in Ländern, in denen ein demokratischer Wettbewerb um die Macht nicht stattfindet und eine freie

Presse und kritische Öffentlichkeit ausgeschaltet sind. Diese These wird durch das kenianische Beispiel eindrucksvoll erhärtet. In Kenia erreichte die Missachtung rechtsstaatlicher Grundsätze in der Ära der Einparteienherrschaft von KANU ihren Höhepunkt. Die Einparteienherrschaft von KANU ermöglichte es der Parteiführung, die identisch mit der Staatsführung war, nicht nur, den Grundsatz der gerichtlichen Unüberprüfbarkeit von Parteientscheidungen öffentlich zu verkünden.⁴⁵ Sie gewährte der Exekutive zugleich eine totale Kontrolle über die Gerichte, die fügsam dafür sorgten, dass den Dissidenten, Oppositionellen und Regierungskritikern, die während dieser Zeit massenhaft eingeschüchtert, festgenommen, in Gefangenschaft gehalten und misshandelt wurden, jeder wirksame Grundrechtsschutz verwehrt blieb.⁴⁶ Erst nach der Rückkehr zum Mehrparteiensystem und der Wiederherstellung einer kritischen Öffentlichkeit konnte auch die Justiz ihre Handlungsspielräume teilweise zurückerobern und ihre zuvor extrem restriktive Rechtsprechung zum gerichtlichen Rechtsschutz gegenüber Grundrechtsverletzungen zumindest partiell korrigieren,⁴⁷ wenn auch der Einfluss der Exekutive (des Präsidenten) auf die Richterernennung auf der Grundlage der (weitgehend unreformierten) Verfassung nach wie vor unverhältnismäßig groß ist.⁴⁸

Zwar sind heute die weitaus meisten Entwicklungsländer bereit, einen rechtsstaatlichen Mindestschutz für bestimmte individuelle Rechte, insbesondere für Eigentumsrechte, zu gewährleisten, weil sie andernfalls im globalen Wettbewerb um Investitionen, ohne die heute keine Volkswirtschaft mehr auskommt, nicht bestehen könnten. Die Wirkung entsprechender rechtsstaatlicher Reformen bleibt jedoch begrenzt, falls sie nicht zugleich auch die politischen Macht- und Entscheidungsstrukturen in den Blick nehmen. China liefert hierfür ein sehr anschauliches Beispiel. Die rechtsstaatlichen Reformen, die seit den späten 80er Jahren durchgeführt worden sind, basieren auf der Einsicht, dass eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung auf Dauer nur dann aufrechterhalten

⁴⁰ Länderbericht von A. Bautista (Fußnote 4).

⁴¹ Länderbericht von N. Sagües (Fußnote 2).

⁴² Länderbericht von J. Casal (Fußnote 8).

⁴³ Länderbericht von J. Diescho (Fußnote 6).

⁴⁴ In Argentinien dominieren die politischen Organe, d.h. der Präsident und der Kongress, das Verfahren der Richterauswahl, weil sie in dem formal zuständigen Organ, dem Consejo de la Magistratura, über die Mehrheit der Stimmen verfügen; vgl. Länderbericht von N. Sagües (Fußnote 2).

⁴⁵ Länderbericht von Ruteere/Ogada (Fußnote 11).

⁴⁶ Länderbericht von Ruteere/Ogada (Fußnote 11).

⁴⁷ Länderbericht von Ruteere/Ogada (Fußnote 11).

⁴⁸ Länderbericht von Ruteere/Ogada (Fußnote 11).

werden kann, wenn die entsprechenden Wachstumsprozesse durch einen wirksamen Schutz auch privater Eigentumsrechte und durch eine effiziente, willkürfreie Verwaltung abgesichert und gefördert werden. Um dieses Ziel zu erreichen, haben die seit 1990 eingeführten Reformen die Kontrolle der Gerichte über die Verwaltung gestärkt. Zugleich wurden indes Sicherungen eingebaut, die gewährleisten, dass die erweiterten gerichtlichen Kontrollbefugnisse nicht dazu benutzt werden können, die bestehenden politischen Machtstrukturen in Frage zu stellen. So können die Bürger vor den Gerichten nur die Verletzung von Eigentumsrechten und persönlichen Rechten rügen, nicht jedoch die Verletzung politischer Rechte wie Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit.⁴⁹ Die Kontrolle der Gerichte bleibt zudem auf die Überprüfung konkreter Verwaltungsmaßnahmen beschränkt, sie erstreckt sich nicht auf die zugrunde liegenden Normativakte (Gesetze oder Verordnungen), in denen die Vorgaben der politischen Führung für den entsprechenden Aufgabenbereich der Verwaltung ihren Niederschlag gefunden haben.⁵⁰ Schließlich haben die Reformen das System der Richterauswahl und Richterernennung in vielen Punkten weitgehend unberührt gelassen. Die einschlägigen Regeln garantieren nach wie vor der politischen Führung einen maßgeblichen Einfluss auf die Besetzung der Gerichte und stellen sicher, dass diese in „politisch sensiblen Fällen“ der Parteilinie folgen.⁵¹

In der entwicklungspolitischen Literatur wird zum Teil angenommen, dass eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung über kurz oder lang auch ein Bedürfnis nach stärkerer politischer Teilhabe weckt, so dass auch rechtsstaatliche Reformen, die ursprünglich nur begrenzte Ziele wie die Stärkung der Justiz und den wirksameren Schutz von Eigentumsrechten verfolgen und die die politischen Rechte zunächst ausklammern, am Ende doch zu demokratischen Reformen führen.⁵² Die Auswertung

der Landesberichte im Rahmen dieses Projekts stützt diese optimistische Annahme indes nicht. Vielmehr erscheint die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit rechtsstaatlicher Maßnahmen, die nicht in einem demokratischen politischen Kontext verwirklicht und auch nicht von entsprechenden Reformen begleitet werden, sehr prekär.⁵³ Ein Beispiel für die Umkehrbarkeit rechtsstaatlicher Reformen, sobald sie den (vordemokratischen) politischen Status quo gefährden, ist die Entwicklung in Ägypten. Vornehmlich aus wirtschaftlichen Gründen hat der ägyptische Verfassungs- und Gesetzgeber nach dem wenig erfolgreichen Experiment mit dem Sozialismus à la Nasser seit den 1970er Jahren Anstrengungen unternommen, den Schutz individueller Rechte, insbesondere auch der Eigentumsrechte, zu stärken und zu diesem Zweck eine besondere Institution in Gestalt des ägyptischen Verfassungsgerichts geschaffen. In der Praxis hat sich das Verfassungsgericht freilich nicht auf den Schutz der Eigentumsrechte beschränkt, sondern auch die Wahrung der anderen verfassungsmäßigen Grundrechte zu seiner Sache gemacht, einschließlich der politischen Grundrechte wie Freiheit der Medien und Wahlrecht der Bürger.⁵⁴ Während die ägyptische Regierung eine Zeit lang bereit war, diese Rechtsprechung hinzunehmen, hat sie in den letzten Jahren damit begonnen, die Entwicklung zurückzudrehen und die nicht zuletzt durch die Verfassungsrechtsprechung eröffneten Spielräume von Opposition und Menschenrechtsgruppen wieder einzuengen. Die Ernennung konservativerer Richter an das Verfassungsgericht gehört ebenso zu den Instrumenten dieser Politik wie der Einsatz der von der Verfassung gewährten Notstandsbefugnisse. Mit den Verfassungsreformen von 2007 hat

nierenden Marktwirtschaft – das Wirtschaftswachstum, das, aus der Verbindung von rechtsstaatlichen Reformen und Marktwirtschaft resultiert, fördert die Demokratisierung – die Demokratisierung trägt zur Konsolidierung von wirtschaftlichem Wachstum und rechtsstaatlichen Reformen bei.

⁴⁹ Länderbericht von Qianfan Zhang (Fußnote 12).

⁵⁰ Länderbericht von Qianfan Zhang (Fußnote 12).

⁵¹ Länderbericht von Qianfan Zhang (Fußnote 12).

⁵² Dies ist der bereits in Abschnitt II. der Einführung thematisierte „virtuous cycle“, der als Prämisse der Entwicklung von Rechtsstaatsprogrammen in den 90er Jahren zugrunde lag: Rechtsstaatliche Reformen fördern die Entstehung einer funktio-

⁵³ Pointiert Länderbericht von Krasnov (Fußnote 9): „One can even argue that democracy is possible without a rule-of-law state (although it will not be a modern democracy) while a rule-of-law state is not possible without democracy.“

⁵⁴ Tamir Moustafa, *The Struggle for Constitutional Power – Law, Politics, and Economic Development in Egypt*, Cambridge University Press 2007, 178 ff.

diese Entwicklung einen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Durch diese Reformen haben nicht nur die Gerichte die Aufgabe der Wahlkontrolle bei Parlamentswahlen – deren Wirksamkeit von allen neutralen Beobachtern anerkannt war – verloren, indem diese auf eine unter dem Einfluss der Exekutive stehende Wahlkommission übertragen wurde, sondern es wurden auch terrorismusverdächtige Personen dem Zugriff der ordentlichen Gerichtsbarkeit entzogen und stattdessen pauschal der Militärgerichtsbarkeit überstellt.⁵⁵ Das ägyptische Beispiel demonstriert, dass rechtsstaatliche Reformen, die nicht von entsprechenden demokratischen Reformen begleitet und abgestützt werden, jederzeit zurückgedreht werden können – und regelmäßig auch zurückgenommen werden, sobald sie Wirkungen zu entfalten beginnen, die sich mit der Bewahrung des politischen Status quo nicht vereinbaren lassen.

V. Folgerungen für die Entwicklungszusammenarbeit

Die Autoren der Landesberichte kommen zu keinen einheitlichen Empfehlungen hinsichtlich der aus ihren Analysen zu ziehenden Schlussfolgerungen für die Prioritätensetzung bei der Entwicklung künftiger Entwicklungskooperationsprogramme. Als einheitliche Grundlinie lässt sich jedoch festhalten, dass keiner der Berichtersteller für einen radikalen Vorrang des einen oder des anderen Prinzips bei der Konzeptionierung solcher Programme plädiert. Vielmehr werden beide Prinzipien als komplementär und sich wechselseitig verstärkend angesehen. Ihre Verwirklichung sollte daher auch in wechselseitiger Verschränkung und nicht voneinander unabhängig vorangetrieben werden.⁵⁶

Allerdings befürworten einige Autoren (Argentinien, Philippinen) eine stärkere Schwerpunktsetzung der Entwicklungszusammenarbeit im rechtsstaatlichen Bereich.⁵⁷ Diese Empfehlung ist jedoch auf die konkrete Situation in ihrem jeweiligen Land (bzw. in ihrer Region) mit bereits halbwegs gesicherten demokratischen Strukturen zugeschnitten und nicht als

generelle Richtschnur für die inhaltliche Ausrichtung von Entwicklungsprogrammen zu verstehen. Ausdrücklich wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass ein Fortschritt bei der Demokratieförderung zugleich einer Vertiefung der Rechtsstaatlichkeit dient, da demokratische Regime generell den Rechten des Individuums als dem zentralen Anliegen des modernen Rechtsstaatskonzepts mehr Achtung entgegenbringen als nicht-demokratische Regime.⁵⁸

Das Plädoyer für eine „ganzheitliche“, d.h. auf die wechselseitige Verschränktheit und Bedingtheit von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie abhebende Betrachtungsweise ist am deutlichsten bei den Berichterstellern aus jenen Ländern aus, in denen in der jüngeren Vergangenheit sowohl Rechtsstaatlichkeit als auch Demokratie nur rudimentär und unzulänglich oder gar nicht verwirklicht worden sind. So sieht der Verfasser des russischen Landesberichts den Hauptgrund für den ausbleibenden Fortschritt beim Ausbau des Rechtsstaats in der Russischen Föderation in dem Mangel an Demokratie: ohne Überwindung der durch die Verfassung bedingten oder zumindest begünstigten Ungleichgewichte in der demokratischen Machtverteilung zwischen dem Präsidenten und den anderen Staatsorganen sei eine nachhaltige Verankerung der Rechtsstaatlichkeit in seinem Land nicht zu erwarten.⁵⁹ Der Landesbericht Kenia schließt mit der Erkenntnis, dass nach der kenianischen Erfahrung Rechtsstaatlichkeit auf wackligen Beinen steht, solange sie nicht durch demokratische Institutionen gegen die Launen der Mächtigen geschützt ist. Umgekehrt müsse die Demokratie durch die Erfordernisse der Rechtsstaatlichkeit gebändigt werden, um die Errichtung einer Tyrannei durch die Macht, die im Namen des Volkes spricht, zu verhindern: „Vielleicht müssen diejenigen, die an Politik interessiert sind, eher nach Komplementarität suchen als nach Prioritätensetzung hinsichtlich der Reformen der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie. Dieser Ansatz verspricht einen höheren Lohn, sowohl auf nationalen als auch internationalen Ebenen, für diejenigen, die an unterstützenden Reformen in-

⁵⁵ Länderbericht von A.M. Al-Mashat (Fußnote 20).

⁵⁶ Länderbericht von J. Casal (Fußnote 8).

⁵⁷ Länderbericht von N. Sagües (Fußnote 2);
Länderbericht von A. Bautista (Fußnote 4).

⁵⁸ Länderbericht von N. Sagües (Fußnote 2).

⁵⁹ Länderbericht von Krasnov (Fußnote 9).

teressiert sind.“⁶⁰ Derselbe komplementäre Ansatz liegt auch den Schlussfolgerungen des chinesischen Landesberichts zugrunde: „Um es klarzustellen: Demokratie ist nicht dasselbe wie Gewaltenteilung oder Rechtsstaatlichkeit, aber sie ist die politische Voraussetzung für ein kompetitives Mehrparteiensystem, das seinerseits die institutionelle Basis für die Gewaltenteilung und die Rechtsstaatlichkeit bildet. Ohne Demokratie wird sich die politische Macht auf eine Regierungspartei ohne bedeutende Opposition konzentrieren und wenn die Gewaltenteilung unwiderruflich beeinträchtigt ist, wird die Rechtsstaatlichkeit zu einer Farce.“⁶¹

⁶⁰ Länderbericht von Ruteere/Ogada (Fußnote 11).

⁶¹ Länderbericht von Qianfan Zhang (Fußnote 12).