



Die
Bundesregierung



Ressortgemeinsame Strategie zur Rechtsstaatsförderung

im Bereich Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung



Die
Bundesregierung

Ressortgemeinsame Strategie zur Rechtsstaatsförderung

im Bereich Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	4
2. Konzeptionelle Grundlagen und Handlungsprinzipien	6
2.1. Ressortgemeinsames Verständnis	6
2.1.1. Begriff der Rechtsstaatsförderung	6
2.1.2. Ziele der Rechtsstaatsförderung	8
Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung	8
Nachhaltige Entwicklung	9
Korruptionsbekämpfung	10
Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht	11
Demokratieförderung	12
Austausch über Rechtsverständnisse und gemeinsame Fortentwicklung des Rechts	13
2.2. Handlungsprinzipien	13
2.2.1. Kurz-, mittel- und langfristiges Engagement	13
2.2.2. Zusammenarbeit mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren	14
2.2.3. Kontextsensibilität, Ownership und Do-No-Harm	15
2.2.4. Politische Flankierung und Koordination mit lokalen Partnern, der Zivilgesellschaft und internationalen Akteuren	18
2.2.5. Menschenrechtsbasierter Ansatz	19
3. Ziele und Instrumente	20
3.1. Kontextspezifische operative Ziele	20
3.1.1. Aufbau und Verbesserung von Strukturen und Verfahren staatlicher Institutionen	20
3.1.2. Unterstützung von Rechtsreformen; Schließung der Umsetzungslücke	20
3.1.3. Zugang zu Recht und Streitbeilegung	21
3.1.4. Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz; justizielle Integrität	22
3.1.5. Aufbau bzw. Stärkung von Rechtspflege und Strafverfolgung	22
3.1.6. Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz; Rechtsverbreitung	23
3.1.7. Stärkung von Schlüsselakteuren	23
3.1.8. Politische Teilhabe und konstruktive Staat-Gesellschaft-Beziehungen	24

3.2. Instrumente	24
3.2.1. Aus- und Weiterbildungen (Rechtsanwendungsberatung), Ausstattungshilfe und Austauschprogramme	26
3.2.2. Beratungen und Entsendung von Fachkräften	28
3.2.3. Dialogformate	28
3.2.4. Stärkung internationaler Gerichtsbarkeiten und internationale Rechtspolitik	29
3.3. Internationale und nationale Partnerschaften ausbauen	30
3.3.1. Internationale Ebene	30
3.3.2. Nationale Ebene	33
3.3.3. Lokale Ebene	33
4. Ressortgemeinsames Handeln stärken	34
4.1. Einrichtung einer strategieübergreifenden Arbeitsgruppe	34
4.2. Vernetzung mit Zivilgesellschaft und Wissenschaft fördern	35
4.3. Analyse: Ressortgemeinsames Verständnis stärken	36
4.4. Ressortübergreifende Strategieentwicklung	37
4.5. Ressortabgestimmtes Monitoring, Evaluierungen sowie Wirkungsbeobachtung und -kontrolle	39

1. Einleitung

Die Strategie der Bundesregierung zur Rechtsstaatsförderung soll das deutsche Engagement in diesem Bereich in fragilen Kontexten zum Zwecke der Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung verbessern. Ziel ist insbesondere ein kohärenteres und besser abgestimmtes konzeptionelles Verständnis und Handeln der Ressorts und die Nutzung von Synergieeffekten zwischen verschiedenen Politikfeldern. Damit setzt die Bundesregierung eine Selbstverpflichtung aus ihren Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ von 2017 um. Rechtsstaatsförderung ist allerdings nicht nur in Krisenkontexten relevant, sondern auch bei nachhaltiger Entwicklung, Korruptionsbekämpfung und beim Schutz fundamentaler Menschenrechte.

Deutsche Akteure sind in zahlreichen Ländern der Welt in diesem Bereich tätig. Die Bundesrepublik Deutschland gilt vielerorts als Modell für Rechtsstaatlichkeit und blickt auf viele Jahrzehnte an Erfahrung im Bereich der Rechtsstaatsförderung zurück. Wichtige Beispiele erfolgreicher Zusammenarbeit sind die Beratungen bei der Transformation politischer und wirtschaftlicher Systeme von Osteuropa über den Südkaukasus bis nach Zentralasien (1990er Jahre), die Rechtsstaatsdialoge mit China und Vietnam (seit 2000 bzw. 2009), Verfassungsberatungen etwa in Südafrika (1993-1996) und Tunesien (2011-2012) und die vielfachen Beiträge zu internationalen Friedens- und Rechtsstaatsmissionen der Vereinten Nationen (VN), der Europäischen Union (EU) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

Dabei sind neben eigener Rechtstradition und historischer Erfahrung vor allem der internationale und der jeweilige lokale Rahmen Leitbild und Maßstab des deutschen Beitrags. Aus internationalen Vereinbarungen, insbesondere auf der Ebene der VN, der EU, des Europarats und der OSZE resultieren grundlegende Anforderungen in Bezug auf Inhalt und Vorgehen. Im Rahmen der Mitgliedschaft in diesen Organisationen beteiligt sich Deutschland an der Weiterentwicklung der entsprechenden internationalen Normen und Standards.

Die lokalen Kontexte, in denen die Zusammenarbeit erfolgt, zeichnen spezifische normative Traditionen und sozioökonomische und politische Umstände aus, die – ebenso wie die Interessen der lokalen Bevölkerung – stets zu berücksichtigen sind.

Im Jahr 2025 wird die Bundesregierung diese ressortgemeinsame Strategie zur Rechtsstaatsförderung überprüfen und ggf. anpassen.

2. Konzeptionelle Grundlagen und Handlungsprinzipien

2.1. Ressortgemeinsames Verständnis

Das Verständnis von *Rule of Law* der Vereinten Nationen

Grundlage bilden ihre Charta (1945), die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948) sowie der Bericht des Generalsekretärs von 2004 „*The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*“ (S/2004/616). Die Mitgliedstaaten erklärten in der „*Declaration of the High Level Meeting on the Rule of Law at the National and International Levels*“ (A/Res/67/1 (2012)) ihre Bindung an das gemeinsame Grundverständnis von *Rule of Law*. Die Erklärung betont weiter die Bedeutung der *Rule of Law* als Bindeglied zwischen den drei VN-Säulen Frieden und Sicherheit, Menschenrechte und Entwicklung.

2.1.1. Begriff der Rechtsstaatsförderung

Die deutsche Rechts- und Verfassungstradition ist geprägt durch die politischen Strömungen und Systeme im Verlauf der jüngeren deutschen Geschichte. Sie hat ein spezifisches Verständnis von Rechtsstaatlichkeit hervorgebracht. Diesem Verständnis eigen ist die Begrenzung und Bindung staatlicher Herrschaftsgewalt im Interesse der Sicherung individueller Freiheit und materieller Gerechtigkeit, insbesondere durch die Anerkennung der Grundrechte, der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und des effektiven Individualrechtsschutzes durch unabhängige Gerichte.

Ausgangspunkt für die internationale Rechtsstaatsförderung bildet das gemeinsame Verständnis von *Rule of Law* im Kreis der Vereinten Nationen. In einem Bericht aus dem Jahr 2004 definierte VN-Generalsekretär Kofi Annan *Rule of Law* als

„(...) a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency.“

Dieses weithin anerkannte Verständnis von Rechtsstaatlichkeit ergänzen im Rahmen der Rechtsstaatsförderung je nach Kontext die entsprechenden Begriffe des Europarates, der EU und der OSZE.

Allerdings wird dieses weite Verständnis von Rechtsstaatlichkeit zunehmend in Frage gestellt und teils zur Rechtfertigung von Eingriffen in Grundrechte durch repressive Gesetze missbraucht. Die Bundesregierung setzt sich in der internationalen Debatte aktiv für die Aufrechterhaltung des bisherigen Verständnisses ein, das Rechtsstaatlichkeit mit der Achtung und Durchsetzung von Menschenrechten verknüpft.

”

Nach moderner westlicher Auffassung gibt es im Recht unumstößliche, nicht verhandelbare Grundsätze wie die Menschenrechte. Darüber hinaus ist Recht jedoch das jeweils individuelle Produkt vielfältiger, spezifischer Faktoren. Es gibt bezüglich der zukünftigen Rechtsentwicklung keine ‚one size fits all‘-Lösungen.“ STEFAN PÜRNER, DEUTSCHE STIFTUNG FÜR INTERNATIONALE RECHTLICHE ZUSAMMENARBEIT E. V. (IRZ)

Für die Implementierung von Maßnahmen sind die unterschiedlichen Rechtstraditionen und Begriffe von Rechtsstaatlichkeit im jeweiligen Kulturkreis und Partnerland zu berücksichtigen. Ein Verständnis dieser und eine angepasste Herangehensweise an die jeweiligen Interpretationen und Rechtsauffassungen sind für eine effektive Rechtsstaatsförderung essentiell. Ihre Anwendung ermöglicht Rechtsstaatsförderung unter Vermeidung einer bloßen Übertragung deutschen Rechts oder deutscher Institutionen. Spezifisch

deutsche Ausprägungen des Rechtsstaatsbegriffs, etwa in der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit, stoßen in vielen Partnerländern gleichwohl auf großes Interesse.

2.1.2. Ziele der Rechtsstaatsförderung

Über die Herstellung und Förderung von Rechtsstaatlichkeit im engeren Sinne hinaus ist Rechtsstaatsförderung auch Mittel zur Erreichung weitergehender Zielsetzungen. Diese politische Zielbestimmung wird durch die stärker fachlich geprägte Bestimmung operativer Ziele (siehe 3.1.) ergänzt; dies bildet die Grundlage für ein kontextspezifisch abgestimmtes Vorgehen der Ressorts und von Implementierungspartnern (siehe 4.).

Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung

Rechtsstaatsförderung spielt für alle drei der in den Leitlinien modellhaft beschriebenen Phasen eine entscheidende Rolle, nämlich zur Unterstützung eines politischen Prozesses vor, während und nach einem bewaffneten Konflikt. Wie schon im Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr ist dabei der außen- und sicherheitspolitische Fokus auf präventive Maßnahmen gerichtet, um Konflikte und Krisen nach Möglichkeit frühzeitig zu entschärfen und Interessengegensätze dauerhaft auszugleichen.

Entsprechend treten im Kontext latenter Gewaltkonflikte die Aspekte von Rechtsstaatsförderung, die der Krisenprävention dienen, in den Vordergrund. Präventiv wirken vor allem Mechanismen, die das Vertrauen in Politik, Verwaltung und Justiz festigen. Hinzu kommen solche Mechanismen, welche die Möglichkeit eröffnen, Konflikte friedlich zu lösen und damit soziale, ethnische und kulturelle Spannungen abzubauen.

Im akuten Gewaltkonflikt nimmt die Rechtsstaatsförderung primär stabilisierende Funktionen ein, setzt also auf solche Maßnahmen, die konkret dazu beitragen können, ein sicheres Umfeld zu schaffen, kurzfristig Lebensbedingungen zu verbessern und damit legitime staatliche Institutionen zu stärken sowie Gewalt einzuhegen.

Ziel 16 der Agenda 2030

Ohne friedliche und inklusive Gesellschaften und gute Regierungsführung ist Entwicklung nicht nachhaltig. Daher sind von bewaffneten Konflikten betroffene Staaten am weitesten entfernt von der Erreichung der Ziele der Agenda 2030. Umgekehrt hat sich in vielen anderen Ländern gezeigt, dass die Wiederherstellung von Frieden und rechenschaftspflichtigen Institutionen wesentlich zu ihrer Erreichung beigetragen hat. Ziel 16 fordert bis zum Jahr 2030 u. a. die Förderung des gleichberechtigten Zugangs zu Recht (*Access to Justice*), den Aufbau effektiver, rechenschaftspflichtiger und inklusiver Institutionen auf allen Ebenen und die Bekämpfung organisierter Kriminalität, Korruption und Diskriminierung. Ziel 16 gilt dabei als Katalysator und Wegbereiter aller anderen Entwicklungsziele.

Darüber hinaus kommt Rechtsstaatsförderung auch im direkten Anschluss an einen bewaffneten Konflikt zum Einsatz, um einen beginnenden Friedens- und Aussöhnungsprozess rechtlich zu begleiten, frühzeitig eine spürbare Friedensdividende zu erzeugen und längerfristige Maßnahmen des Wiederaufbaus und der Versöhnung vorzubereiten.

Nachhaltige Entwicklung

Über Kontexte latenter bzw. akuter bewaffneter Konflikte hinausgehend dient die Rechtsstaatsförderung der nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Agenda 2030. Insbesondere Ziel 16 der Agenda bezieht sich ausdrücklich auf den Zugang zu Recht und Rechtsstaatlichkeit.

Damit alle Menschen am Fortschritt teilhaben, soll auch jede Person ihre Rechte geltend machen können, einschließlich benachteiligter Gruppen in der Gesellschaft.

Die Förderung und Herstellung von Rechtsstaatlichkeit ist ein Ziel in sich und darüber hinaus ein essentieller Wegbereiter und Katalysator zur Erreichung aller anderen Entwicklungsziele. So sind entsprechende rechtsstaatliche Regelwerke und Verfahren Voraussetzungen etwa für den Zugang zu Gesundheit, Bildung oder Wasser. Gleichzeitig sind stabile rechtliche Rahmenbedingungen und Rechtssicherheit Voraussetzungen

für Wirtschaftsentwicklung und Investitionen, für die Schaffung von Arbeitsplätzen, den Schutz der Umwelt und die Reduzierung von Hunger und Armut. Gleichzeitig werden hierdurch Bleibeperspektiven geschaffen und somit auch ein Beitrag zur Minderung von Fluchtursachen und Ursachen irregulärer Migration geleistet.

”

Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung sind eng mit Reformen zu guter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit verbunden. Hierbei steht ein breites Arsenal an Mitteln zur Verfügung: Verwaltungsreformen, Justizreformen, Abbau von sinnlosem Formalismus und Bürokratie („Red Tape“), die Einsetzung spezieller Kommissionen und die Verschärfung der Strafverfolgung. Die Bundesregierung sollte aber auch neue Ansätze der Korruptionsbekämpfung berücksichtigen [...] z. B. die Einbeziehung von Big Data Tools.“ DANIEL HEILMANN,

HANNS-SEIDEL-STIFTUNG

Korruptionsbekämpfung

Korruption ist eines der größten Entwicklungshindernisse. Sie behindert die Beseitigung von Ungleichheit und die sachgemäße Verteilung knapper Ressourcen und ist somit auch Ursache für Fragilität und Konflikte. Rechtsstaatsförderung und Korruptionsbekämpfung sind eng miteinander verbunden. Ein funktionsfähiges Polizei- und Justizsystem ist Voraussetzung für die effektive Bekämpfung von Korruption in Verwaltung und Wirtschaft. Gleichzeitig bedarf es einer integren und korruptionsfreien Polizei und Justiz, um eben diese Rolle ausfüllen zu können und das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Institutionen zu wahren. Die Förderung von Rechtsstaatlichkeit dient daher sowohl der Stärkung der Polizei und Justiz im Kampf gegen Korruption als auch der Herstellung von Integrität.

Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht

Resolution 1325

Resolution 1325 wurde am 31. Oktober 2000 einstimmig vom VN-Sicherheitsrat verabschiedet. Sie beinhaltet umfassende Maßnahmen zur Prävention und Strafverfolgung von sexualisierter Gewalt gegen Frauen und Mädchen in bewaffneten Konflikten. Außerdem bildet sie den Rahmen für die Berücksichtigung einer Geschlechterperspektive in Konfliktschlichtungs- und Friedensprozessen. Die Bundesregierung hat sich mit einer Vielzahl von Maßnahmen zur Umsetzung von Resolution 1325 bekannt.

Rechtsstaatsförderung bedeutet auch Förderung des Schutzes von Menschenrechten. Rechtsstaatlichkeit gewährleistet elementare Menschenrechte und bietet dem Individuum die Möglichkeit, diese auch geltend zu machen. Sowohl in Friedens- als auch in Konfliktkontexten stehen solche Maßnahmen der Rechtsstaatsförderung im Vordergrund, die den Erhalt persönlicher Freiheitsrechte sowie das Recht auf körperliche Unversehrtheit garantieren und insgesamt die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte stärken. Zudem wird in bewaffneten Konflikten humanitäres Völkerrecht befördert und dessen Einhaltung gewährleistet.

Hinzu kommen verwandte Aufgaben wie der Schutz benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen sowie die Gleichstellung der Geschlechter und Antidiskriminierung. Dies schlägt sich insbesondere in der Förderung geschlechtergerechter Gesetzgebung und der Durchsetzung der Rechte von Frauen, Kindern und Minderheiten einschließlich ihres Schutzes vor Gewalt nieder. Dabei ist vor allem die Rolle von Frauen in Konflikten und bei Friedensprozessen im Sinne von Resolution 1325 hervorzuheben.



Demokratieförderung

Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sind komplementär und stehen doch in einem Spannungsverhältnis zueinander. Rechtsstaatlichkeit ermöglicht die Ausübung bürgerlicher Rechte und setzt gleichzeitig der demokratischen Mehrheitsentscheidung Grenzen. Die freiheitliche Demokratie bedarf daher der rechtsstaatlichen Ausgestaltung. Rechtsstaatlichkeit, insbesondere eine unabhängige Justiz, welche die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger sowie deren Teilnahme am politischen Leben gewährleistet, spielen eine wichtige Rolle bei der Sicherung demokratischer Strukturen. Rechtsstaatsförderung, insbesondere die Unterstützung von Verfassungsgebungs- bzw. Verfassungsreformprozessen sollte daher auch die Verankerung demokratischer Prinzipien berücksichtigen. Der Zugang zum Recht ist ein wichtiger Baustein für die Teilhabe der Bevölkerung und für die Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger. Dies gilt umso mehr in Situationen, in denen demokratische Institutionen und Werte bedroht sind.

Austausch über Rechtsverständnisse und gemeinsame Fortentwicklung des Rechts

Schließlich dient die Rechtsstaatsförderung auch dem internationalen und interkulturellen Dialog und Austausch. So sollen über Information und Diskussion der unterschiedlichen Rechtsverständnisse einerseits gegenseitiges Verständnis befördert und andererseits gemeinsam Recht fortentwickelt werden (*best practices*). Ein solcher Austausch kommt insbesondere mit Partnerstaaten in Betracht, die bereits über ein konsolidiertes Rechtssystem verfügen.

2.2. Handlungsprinzipien

2.2.1. Kurz-, mittel- und langfristiges Engagement

Zentral für eine erfolgreiche Konfliktbewältigung und Krisenprävention ist der Einsatz kurz-, mittel- und langfristiger Maßnahmen, deren Wirkungen sich durch ein harmonisches Ineinandergreifen verstärken können. Wo der Kontext es erlaubt, sollen auf kurzfristige Möglichkeiten in einem akuten bewaffneten Konflikt (*windows of opportunity*) schnell und flexibel reagierende Maßnahmen ergriffen werden und diese mit mittel- und langfristig friedenssichernden Maßnahmen vor und nach einem bewaffneten Konflikt eng verknüpft werden.

Hierzu dienen je nach Zielsetzung konkrete gemeinsame Abstimmungsgespräche der handelnden Ressorts, Durchführungsorganisationen und anderer relevanter Akteure.

2.2.2. Zusammenarbeit mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren

Informal Justice Systems

Informal Justice Systems (IJS) beschreiben eine große Bandbreite nichtstaatlicher oder hybrider Institutionen wie etwa Dorf-, Stammes- oder Ältestenräte, *Chiefs* oder indigene Gerichte. Diese bieten in vielen Ländern und insbesondere in fragilen Kontexten oft die einzige Möglichkeit für Zugang zu Recht und Streitbeilegung für große Teile der Bevölkerung. Ihre Anerkennung speist sich teilweise aus Tradition oder Religion, aber z.B. auch aus ihrer Kenntnis lokaler Gegebenheiten. Teilweise bestehen Verbindungen zur staatlichen Justiz. So kann etwa die Möglichkeit einer Berufung vor staatlichen Gerichten gegeben sein. Problematisch ist, dass IJS vielfach Menschenrechtsstandards sowie Verfahrensstandards nicht oder nicht vollumfänglich umsetzen. Hinzu kommt, dass in vielen IJS Frauen und Minderheiten nicht oder nur unzureichend mitwirken und ihnen der Zugang verwehrt oder erschwert wird.

Rechtsstaatsförderung bedarf eines gezielten Engagements, das staatliche und nichtstaatliche Akteure einbezieht.

Dies schließt auf staatlicher Seite insbesondere die Kooperation mit Gerichten, Justiz- und Richterräten, Staatsanwaltschaften und darüber hinaus auch mit anderen Stellen, wie z.B. Rechtsanwalts- und Notarkammern, ein.

Auch die anderen staatlichen Institutionen müssen in den Blick genommen werden. Die mangelnde Umsetzung bestehender Gesetzgebung bzw. gerichtlicher Urteile ist häufig ein gewichtiges Problemfeld. Um diese Umsetzungslücke zu schließen, bedarf es einer engen Kooperation mit der Legislative, Judikative und Exekutive. Zur Exekutive zählen auch die Sicherheitskräfte, die z.B. in Schulungen Kenntnisse in humanitärem Völkerrecht sowie Verfassungsrecht und Menschenrechten erlangen.

Auf nichtstaatlicher Ebene steht die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Vordergrund. Dies schließt internationale wie auch zivilgesellschaftliche Organisationen ein, die rechtliche Beratung und andere grundlegende Dienstleistungen erbringen.

Hinzu kommt in geeigneten Fällen die Zusammenarbeit mit sog. *Informal Justice Systems* (IJS), d.h. nichtstaatlichen, oftmals traditionellen oder religiösen Akteuren, die zur Beilegung von Konflikten und der Lösung sozialer und rechtlicher Probleme beitragen können. IJS sind oft problematisch. Sofern sie in die Zusammenarbeit einbezogen werden, muss die Projektgestaltung immer auch auf die Veränderung ihrer Defizite – insbesondere die Achtung menschenrechtlicher und fairer Verfahrensstandards, der Rechte von Frauen, Kindern und Jugendlichen sowie Minderheiten und des Völkerrechts – ausgerichtet sein. Soweit möglich, sollte auf die Schaffung formeller Verbindungen zur legitimen staatlichen Justiz oder Verwaltung hingewirkt werden. Wo menschenrechtliche Standards grundsätzlich abgelehnt werden, sollte von einer Zusammenarbeit abgesehen werden.



2.2.3. Kontextsensibilität, Ownership und Do-No-Harm

In der Rechtsstaatsförderung sind Kontext- und Konfliktsensibilität essentiell. Dieses Prinzip ist in allen Phasen, d.h. von der Planung über die Durchführung bis zur Evaluierung, zu beachten. Erfolgreiche Rechtsstaatsförderung bedarf einer fundierten Kontextanalyse, begleitet von Offenheit für methodische Innovationen.

Do-No-Harm in der Rechtsstaatsförderung

Zahlreiche Beispiele zeigen, dass die juristische Zusammenarbeit auch Schäden verursachen kann. So können Fehler bei Verfassungsberatungen im schlimmsten Fall zu neuen Krisen führen. Ungeeignete Gesetzgebung kann es Verwaltung und Justiz erschweren, angemessene Entscheidungen zu treffen. Die Einrichtung neuer Institutionen kann den Haushalt eines fragilen Staates überlasten. Vermieden werden derartige Folgen z. B. durch Rechtsfolgenabschätzungen, menschenrechtlichen Risikoanalysen oder *Impact Assessments*, die die Auswirkungen von Vorhaben in unterschiedlichen Bereichen kritisch analysieren.

Eine Verengung der Perspektive auf das staatliche Recht ist zu vermeiden, um lokale normative Verständnisse sowie sozioökonomische und politische Umstände erfassen zu können. Je nach Kontext ist ein multidisziplinäres Vorgehen wichtig. Zur Erfassung der Bedarfe der Bevölkerung im Bereich Recht und Streitbeilegung eignen sich partizipative Methoden, bei denen repräsentative Gruppen von der Kontextanalyse über die Projektplanung und -durchführung bis zur Evaluierung aktiv einbezogen werden (*User-Centred Approach*).

”

Die wichtigste Frage, bevor Maßnahmen getroffen werden, ist also diese: ‚Was brauchen die Menschen wirklich?‘ Es bedarf einer nutzerorientierten Herangehensweise an das Thema Rechtsstaatlichkeit, die vor allem darauf abzielt, das Ergebnis einer Maßnahme oder eines Programms durch Fokussierung auf den menschlichen Nutzer – in diesem Fall die Person, die ihre Rechte geltend machen möchte – nutzbar und nützlich zu machen.“ YANNIC KÖRTGEN, DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR

INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ)

Zentral ist das Prinzip der *Ownership*, das heißt, dass Personen, die in Maßnahmen involviert sind, sich damit identifizieren und Verantwortung für deren erfolgreiche Durchführung empfinden – sowohl auf der politischen Ebene als auch auf der Ebene der Partnerorganisationen und der

Zielgruppen des jeweiligen Vorhabens. Dies muss mit den Interessen der Geberinstitutionen in einem kontinuierlichen Dialog austariert werden. Die Abläufe müssen transparent und inklusiv gestaltet werden. Zusammenarbeit auf Augenhöhe und politischer Dialog sind Grundlage für Legitimität und Erfolg von Rechtsstaatsförderung. *Ownership* hilft zudem die Risiken nicht intendierter, negativer Auswirkungen zum Beispiel auf bestimmte Bevölkerungsgruppen zu vermeiden (*Do-No-Harm-Prinzip*).

Maßnahmen zur Rechtsstaatsförderung sind grundsätzlich nach den Bedarfen der Bürgerinnen und Bürger vor Ort zu konzipieren und an dem politischen Ziel der Friedensförderung auszurichten. Das Ziel der Rechtsstaatsförderung ist nicht ein einseitiger Rechtsexport. So ist etwa in bestimmten Rechtstraditionen eine einvernehmliche Konfliktlösung (*Restorative Justice*) weitaus verbreiteter als eine streitige Entscheidung durch Gerichtsurteil.

Verbindende und friedensstiftende Kräfte müssen identifiziert und gezielt gefördert werden. Hierbei ist auch die Absorptionsfähigkeit vor Ort zu beachten: Besteht bereits ein Überangebot ausländischer Rechtsberaterinnen und Rechtsberater, kann eine Konkurrenzsituation entstehen, die der Sinnhaftigkeit eines Engagements entgegenstehen kann.

Zur Vermeidung negativer Auswirkungen gehört schließlich die Sicherstellung rechtmäßigen Handelns der an der Umsetzung von Vorhaben selbst Beteiligten durch entsprechende Strukturen und Verfahren, um beispielsweise Korruption und Machtmissbrauch gegenüber Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder Dritten zu verhindern. Gerade in fragilen Kontexten genügt ein Vertrauen auf entsprechende lokale Regelungen und deren Durchsetzung nicht.

”

Der Zivilgesellschaft kommt eine entscheidende Funktion als Entfaltungsraum politischer Ideen und Konzepte zu. Ihre Akteure sind als ‚Watchdogs‘ von fundamentaler Bedeutung, etwa wenn sie vor Ort oder im Ausland über Verstöße gegen zentrale Normen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit berichten.“ FRANZISKA RINKE, KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

2.2.4. Politische Flankierung und Koordination mit lokalen Partnern, der Zivilgesellschaft und internationalen Akteuren

Vorhaben der Rechtsstaatsförderung beeinflussen bestehende Machtstrukturen und können daher leicht auf entgegengesetzte Interessen und andere Widerstände stoßen. Eine rein technische Beratung zu Rechtsstaatsreformen reicht daher in der Regel nicht aus. Es bedarf vielmehr einer Verknüpfung der politisch-strategischen Ebene mit der Durchführungsebene. Notwendig ist eine Einbettung in den politischen Dialog und eine Flankierung durch die Diplomatie, um den für die Vorhaben erforderlichen politischen Willen auf der Partnerseite auszuloten und zu befördern.

Soweit möglich, sollten Maßnahmen in einer ganzheitlichen Herangehensweise neben der nationalstaatlichen Ebene auch auf der sub-nationalen Ebene ansetzen. So sollten sich beispielsweise Projekte und Programme zur Unterstützung von Justizreformen nicht nur an die oberste Gerichtsbarkeit, sondern auch an Gerichte und Justizmechanismen auf unterer Ebene und an die Zivilgesellschaft richten.

Menschenrechtsbasierte Rechtsstaatsförderung

Menschenrechtsschutz und Entwicklung sind voneinander abhängig und verstärken sich gegenseitig: Menschenrechte sind unabdingbar, um Entwicklungsprozesse als Erweiterung der Freiheiten aller Menschen zu gestalten. Entwicklungsprozesse sind ihrerseits eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Menschen ihre Rechte einfordern, ausüben und verwirklichen können.

Im Bereich der Rechtsstaatsförderung bedeutet dies beispielsweise die Stärkung des Zugangs zu Recht und Streitbeilegung für marginalisierte Bevölkerungsgruppen und Frauen oder die Förderung der Rechenschaftspflicht der Verantwortlichen für vorgefallene Menschenrechtsverletzungen. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft und Stärkung gesellschaftlicher Kontrolle ist hierbei besonders wichtig.

Entscheidend ist darüber hinaus eine enge Abstimmung mit anderen Gebern und internationalen Organisationen, auch um ggf. politische Botschaften zu verstärken und ein sinnvolles bzw. sich ergänzendes Ineinandergreifen verschiedener Maßnahmen zu ermöglichen.

Die Rechtsstaatlichkeit sollte zudem durch engeren Austausch unter Expertinnen und Experten (*Community of Practice*), Netzwerke wichtiger Akteure in Ländern des globalen Südens und eine verstärkte Finanzierung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten z. B. über Stiftungen und NROs, aber auch direkt, gefördert werden.

2.2.5. Menschenrechtsbasierter Ansatz

Rechtsstaatsförderung erfolgt nach einem menschenrechtsbasierten Ansatz. Das bedeutet, dass über die formelle Rechtsstaatlichkeit hinausgehend auch materielle Inhalte in den Blick genommen werden. Rechtsstaatsfördermaßnahmen wirken je nach Kontext daraufhin Menschenrechte, faire Verfahrensrechte und die Grundsätze des humanitären Völkerrechts zu stärken bzw. dort einzubringen, wo diese nicht oder nicht hinreichend vorhanden oder geachtet werden. Dies bedeutet auch, dass der kritische Dialog mit Akteuren, die das internationale Verständnis von Menschenrechten nicht teilen, gesucht werden muss.



3. Ziele und Instrumente

3.1. Kontextspezifische operative Ziele

Operative Ziele der Rechtsstaatsförderung sind (Unter-) Ziele, die für einen konkreten Kontext – etwa eine Region, ein Land oder Landesteil – auf der Grundlage einer Kontextanalyse verfolgt werden, um übergeordnete strategische Ziele zu erreichen. Modelle wie *Theory of Change* helfen dabei, Wirkungsmechanismen systematisch zu erfassen und die für den jeweiligen Kontext richtigen operativen Ziele und Instrumente auszuwählen.

3.1.1. Aufbau und Verbesserung von Strukturen und Verfahren staatlicher Institutionen

In vielen Kontexten richtet sich die Rechtsstaatsförderung vorrangig auf den Aufbau bzw. die Verbesserung von Strukturen und Verfahren staatlicher Institutionen aller drei Gewalten. Hierzu gehören auch Beratungen zu Verfassungsreformen, Föderalismus und Dezentralisierung.

3.1.2. Unterstützung von Rechtsreformen; Schließung der Umsetzungslücke

Rechtsnormen werden insbesondere durch Parlamente erlassen, aber auch durch die Exekutive und andere Institutionen mit eigenen Rechtssetzungsbefugnissen. Ziele der Zusammenarbeit mit den an Normsetzungsprozessen beteiligten Akteuren sind eine erhöhte Qualität von Rechtsnormen (bzgl. Berücksichtigung des Kontextes, systematische Einbettung in die Rechtsordnung sowie hinsichtlich Bestimmtheit und sprachlicher Klarheit) sowie die Verbesserung des Gesetzgebungsprozesses (etwa durch Einbeziehung von Expertinnen und Experten und Zivilgesellschaft).

Auch im Bereich der Exekutive können Ziele verfolgt werden, um Rechtsstaatlichkeit zu fördern, insbesondere die Stärkung der diskriminierungsfreien Umsetzung des Rechts. In vielen Fällen sind ausreichende Gesetze und Verordnungen in Kraft, werden aber in der Praxis nicht oder nur unzureichend angewendet. Bevor Normsetzungsprozesse gefördert werden, muss daher geprüft werden, welche Regelungen vorhanden sind, wie diese implementiert werden und wie Umsetzungslücken gegebenenfalls geschlossen werden können. Die Implementierung bestehender Normen, gegebenenfalls mit Anpassungen an neue Umstände und Ziele, durch die Institutionen des Staates und in der Gesellschaft (so genannte Aktivierung) ist der Einführung neuer Kodifikationen in der Regel vorzuziehen.

3.1.3. Zugang zu Recht und Streitbeilegung



Gesetze und Institutionen zeigen mehr Wirkung und können besser auf die Anliegen der Menschen reagieren, wenn diese ihre Rechte kennen und wissen, wie sie öffentliche Dienstleistungen in Anspruch nehmen können. Eine gestärkte Rechtsstellung hilft Bürgerinnen und Bürgern im Behördenkontakt, trägt in fragilen Situationen und Konflikten aber auch zur Vertrauensbildung bei.“ ERWIN VAN DER BORGHT, INTERNATIONAL DEVELOPMENT LAW ORGANISATION

Access to Justice – also gleicher, fairer und effektiver Zugang zu Recht, Justiz und außergerichtlicher Streitbeilegung – ist ein wesentlicher Baustein der Rechtsstaatsförderung. Dieses Anliegen nimmt in Ziel 16 der Agenda 2030 eine zentrale Stellung ein. Ziel 16 umfasst Zugang zu Rechtsdienstleistungen, zur staatlichen Justiz und zu nichtstaatlichen Institutionen der Streitbeilegung, einschließlich Prozesskostenhilfe, Beratungshilfe und nichtstaatliche Rechtsberatung.

3.1.4. Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz; justizielle Integrität

Der Begriff der Justiz bezieht sich in erster Linie auf die Gerichtsbarkeit. Justizreformen richten sich dementsprechend auf klare und objektive Anforderungen an die Ernennung, Qualifikation und Amtsausübung, Verbesserungen der Gerichtsorganisation, der Verfahren und der Kenntnisse und Fähigkeiten der Richterinnen und Richter. Die Stärkung der Unabhängigkeit der Richterschaft ist von größter Bedeutung, da faire Verfahren nur möglich sind, wenn Entscheidungen nicht in unzulässiger Weise beeinflusst werden. Auch die Stärkung richterlicher Integrität auf der Grundlage der *Bangalore Principles of Judicial Conduct* ist in diesem Zusammenhang ein wichtiges Ziel.

Bangalore Principles of Judicial Conduct

Die *Bangalore Principles of Judicial Conduct* von 2002 sind weltweit anerkannte Prinzipien richterlicher Ethik und basieren im Wesentlichen auf Artikel 11 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC). Sie enthalten sechs zentrale ethische Werte: Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Integrität, Anstand, Gleichbehandlung und Fachkunde. Die von der *Judicial Integrity Group*, einem Gremium hochrangiger Richter aus mehreren Kontinenten, entwickelten Prinzipien haben insbesondere in Afrika, Südamerika und Asien vielen Ländern als Vorbild für die Entwicklung ethischer Verhaltenskodizes gedient. Sie wurden unter anderem vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen anerkannt.

3.1.5. Aufbau bzw. Stärkung von Rechtspflege und Strafverfolgung

Neben der Gerichtsbarkeit sind auch Staatsanwaltschaften, Anwaltschaften und Institutionen mit ähnlichen Funktionen wichtige Justizakteure, deren Stärkung Ziel der Rechtsstaatszusammenarbeit sein kann. Auch hier ist oftmals die Verbesserung von Strukturen, Verfahren und Kapazitäten sinnvoll. Die Frage der Unabhängigkeit hingegen gestaltet sich unterschiedlich; Staatsanwaltschaften sind in der Regel Organe der Exekutive, müssen aber

auch davor geschützt werden, zu Instrumenten politischer Machtausübung zu geraten. Auch die freie Berufsausübung der Anwältinnen und Anwälte muss vor unzulässiger Einflussnahme geschützt werden.

3.1.6. Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz; Rechtsverbreitung

Aus dem deutschen Verständnis von Rechtsstaatlichkeit ergibt sich das zentrale Prinzip der Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz und der gerichtlichen Überprüfbarkeit von Verwaltungshandeln. Diese Ebene wird von anderen internationalen Akteuren häufig nicht bearbeitet und bietet sich daher in besonderem Maße für eine Schwerpunktsetzung deutschen Engagements an. Die Verbesserung von Normsetzungsverfahren, Unterstützung bei der Formulierung wichtiger Gesetze und Schulungen des Verwaltungs- und Justizpersonals genügen nicht, um Änderungen in der gesellschaftlichen Realität zu bewirken. Wichtig ist auch die Sichtbarmachung und Verbreitung der Gesetze durch ihre Bekanntmachung und Erläuterung in geeigneter Form einschließlich von Rechtskundeunterricht in Schulen.

3.1.7. Stärkung von Schlüsselakteuren

Ziel kann auch die Stärkung bestimmter Personengruppen oder Individuen sein, die besonderen Risiken ausgesetzt sind oder besonders wichtig für die Entwicklung rechtsstaatlicher Strukturen und Verfahren sind. Besonders schutzbedürftig sind z. B. ethnische Minderheiten sowie Aktivistinnen und Aktivisten für bestimmte Ziele (z. B. für Frauen- oder Kinderrechte). Wichtig für richtungweisende Entscheidungen und daher zu fördern sind einflussreiche, reformwillige und integre Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Justiz und Verwaltung sowie zivilgesellschaftlich organisierte Rechtsberatungen und nationale Menschenrechtsinstitutionen. Mittel- und langfristig können z. B. Lehrkräfte der Rechtswissenschaften oder Personen mit herausgehobener Bedeutung in ihrem Land essentiell für die Ausbildung der nächsten Generation sein.

3.1.8. Politische Teilhabe und konstruktive Staat-Gesellschaft-Beziehungen

Politische Teilhabe der Gesellschaft und konstruktive Staat-Gesellschaft-Beziehungen sind insbesondere für das strategische Ziel der Demokratieförderung zentral. Hier reicht die Bandbreite der Fördermaßnahmen von Wahlrecht und -management über Parteien- und Parlamentsrecht bis hin zu zivilgesellschaftlichen Initiativen zur Stärkung der Beteiligung der Bevölkerung an wichtigen Entscheidungsprozessen. Die Zivilgesellschaft spielt auch bei der Bekämpfung von Justiz- und Verwaltungskorruption eine Schlüsselrolle.

3.2. Instrumente

”

Die deutsche Rechtsstaatsförderung muss innovativer werden, wenn sie auch in Zukunft Wirkungen zeigen will. So können die Bundesregierung und ihre Partner den Zugang zu Recht und Streitbeilegung durch digitale und andere technologische Lösungen signifikant verbessern.“

TILMANN RÖDER, RSF-HUB

Jedes mittel- und längerfristige Engagement zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit setzt eine fundierte und umfassende Auseinandersetzung mit dem lokalen Kontext voraus, um gewünschte Wirkungen erzielen und um unbeabsichtigte schädliche Wirkungen vermeiden zu können. Auch kurzfristige Maßnahmen bedürfen einer hinreichenden Kontextanalyse.

Rechtsstaatsförderung erfolgt über eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente. Ihr Gebrauch sollte stets reflexiv erfolgen, d. h. begleitet von kontinuierlicher Beobachtung der – gegebenenfalls auch nicht intendierten – Wirkungen und Anpassungen an sich verändernde Umstände. Wirkungsprognosen sind auf der Grundlage von Wissen möglich, das durch die Evaluierung von Projekten systematisch erlangt werden kann. Solche

Evaluierungen müssen danach fragen, ob durch vereinbarte Aktivitäten operative Ziele erreicht wurden und die Ausrichtung auf die anvisierten strategischen Ziele beibehalten wurde. Die Bundesregierung wird deshalb Ergebnisse von Wirkungsbeobachtung und Prognosen kontinuierlich in den politischen Dialog einspeisen.

Technische Innovation und Digitalisierung in der Rechtsstaatsförderung

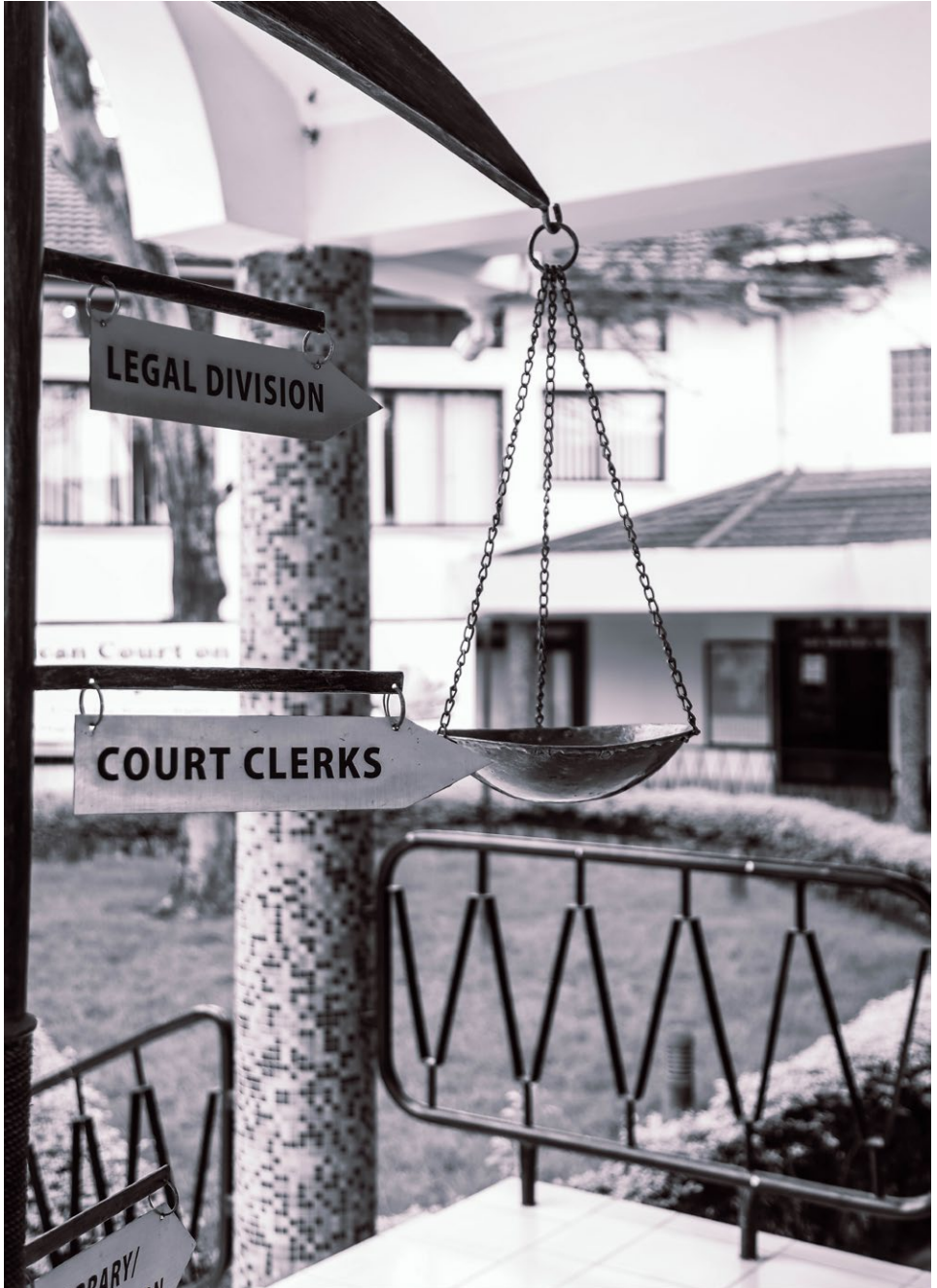
Innovative technische und digitale Instrumente bieten Lösungen für verschiedene Ansatzpunkte der Rechtsstaatsförderung. So kann durch Digitalisierung der Justiz (z. B. elektronische *Case-Management-* oder *e-Filing-Systeme*) nicht nur deren Effizienz und Transparenz erhöht werden. Informationen über Rechte, Institutionen und Verfahren (zum Beispiel zu *Legal Aid* oder Antragsstellung) können online weit verbreitet werden. Selbst in aktiven Konflikten können digitale Technologien eingesetzt werden, etwa um Kombattantinnen und Kombattanten über Regeln des humanitären Völkerrechts zu informieren oder Beweise für Kriegsverbrechen zu sammeln. Allerdings ist in fragilen Kontexten in erhöhtem Maße auf Datensicherheit und die Einhaltung rechtlicher und ethischer Standards zu achten.

Der Instrumentengebrauch muss außerdem stets offen sein für methodische Innovationen, z. B. in Regionen, in denen staatliche Institutionen nicht hinreichend präsent sind. Ein anderes Beispiel ist der Einsatz digitaler Technologie zur Erhöhung von Inklusivität und Effizienz.

Die Instrumente sind in der Regel nicht zwingend an bestimmte Ziele gekoppelt, sondern eignen sich zur Erreichung unterschiedlicher Ziele. Wichtige Beispiele werden im Folgenden – nicht abschließend – genannt.

3.2.1. Aus- und Weiterbildungen (Rechtsanwendungsberatung), Ausstattungshilfe und Austauschprogramme

Aus- und Weiterbildungen von ausländischen Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwendern, teilweise in Kombination mit Ausstattungshilfe z. B. für Justizgebäude oder rechtswissenschaftliche Fakultäten sind erforderlich, um Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern das notwendige Wissen für ihre Aufgaben zu vermitteln. Aus- und Weiterbildungen (*Capacity building*) profitieren in ihrer Wirksamkeit, wenn sie in einen Gesamtkontext von Maßnahmen und Reformen eingebettet sind. Erfahrungen zeigen zudem, dass es sinnvoll ist, jüngere Zielgruppen in den Fokus zu rücken, da diese besonders offen dafür sind, neu erlangtes Wissen in ihrem jungen oder erst bevorstehenden Berufsleben anzuwenden. Aus diesem Grund ist die Stärkung der juristischen Ausbildung durch die Schulung von Dozentinnen und Dozenten, Aktualisierung der Curricula rechtswissenschaftlicher Fakultäten und referendariatsähnlichen, berufsvorbereitenden Ausbildungsgängen sowie die Entwicklung moderner, kontextbezogener Lehrmaterialien und Austauschprogramme für Studierende und Lehrende von größter Bedeutung. Auch wenn diese Ansätze erst nach einigen Monaten oder Jahren Wirkung zeigen, sind sie dann häufig umso wirkungsvoller. Die Bekanntmachung wichtiger rechtlicher Regelungen und der Zugänge zu Recht und Streitbeilegung in der lokalen Bevölkerung gehört ebenfalls in diesen Zusammenhang.



3.2.2. Beratungen und Entsendung von Fachkräften

Beratungen zu Verfassungen, Gesetzen und anderen Rechtsnormen bilden häufig die Grundlage rechtsstaatlichen Engagements. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass isolierter Wissenstransfer zu keiner Veränderung gesellschaftlicher Realitäten führt, sondern von den Partnern gewollt, in den jeweiligen politischen Kontext eingebettet und von Schulungs- und Aktivierungsmaßnahmen flankiert werden muss.

Die Entsendung von Fachkräften erfolgt z. B. in Friedens- oder Rechtsstaatsmissionen von VN, EU und OSZE oder – als *Twinning* – direkt in lokale Verwaltungs- oder Justizinstitutionen.

3.2.3. Dialogformate

Wichtige Instrumente sind multilaterale, bilaterale und innerstaatliche Dialogformate.

Zu den bilateralen zählen die auf hoher politischer Ebene initiierten, umfassenden Rechtsstaatsdialoge, bei denen die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure im Rechtsbereich – neben allen drei Gewalten auch Anwaltschaft, Zivilgesellschaft und Hochschulen – von je einer staatlichen Institution in Deutschland (BMJV) und im Gastland koordiniert wird. Dies ermöglicht nicht nur ein abgestimmtes Vorgehen aller Akteure und den zielgerichteten Einsatz der Mittel, sondern auch eine besondere politische Sichtbarkeit und dadurch einen gewissen Schutz der beteiligten Akteure und Einzelmaßnahmen. Rechtsstaatsdialoge in diesem Sinn werden seit vielen Jahren mit China und Vietnam durchgeführt.

Auch kleiner angelegte Dialoge zum Austausch über normative Grundverständnisse – etwa mit islamischen Partnern – haben sich als effektiv erwiesen. Sie werden als Beginn einer Zusammenarbeit auf Augenhöhe geschätzt, bieten Gelegenheit zum Wissenstransfer, erhöhen das Interesse an stärker eingreifenden Ansätzen wie etwa Schulungen und Beratungen und öffnen dadurch Räume für Veränderungen.

Veranstaltungsreihen wie Versammlungen von *Chief Justices* oder das UNODC initiierte *Global Judicial Integrity Network* dienen dem multilateralen Austausch unter Vertreterinnen und Vertretern bestimmter Berufsgruppen, etwa Richterinnen und Richtern.

Im Rahmen innerstaatlicher Dialoge bieten deutsche Akteure Foren und moderieren, um nicht durch die Zusammenarbeit mit bestimmten lokalen Kräften von vornherein Partei zu ergreifen. Die Ermöglichung innerstaatlicher Dialoge ist besonders wirksam in Gesellschaften, die von Rechtspluralismus geprägt sind, in denen also unterschiedliche Akteure wie staatliche und informelle Justizsysteme und religiöse Autoritäten um das Vorrecht zur Normsetzung und -durchsetzung konkurrieren. Eine besondere Bedeutung erlangen sie in auch tief gespaltenen Nachkriegsgesellschaften.

Schließlich bietet die diplomatische Vorbereitung und Begleitung geplanter und laufender Vorhaben einen wichtigen Rahmen, in dem eine gegenseitige Verständigung über Rechtsgrundsätze und Zielsetzungen und nach erfolgter Einigung über den Stand der Umsetzung konkreter Vorhaben erfolgt. Darüber hinaus dient sie dem Schutz der beteiligten lokalen und internationalen Akteure insbesondere in Ländern, in denen deren Handlungsspielraum begrenzt ist (z. B. aufgrund restriktiver NRO-Gesetzgebung).

3.2.4. Stärkung internationaler Gerichtsbarkeiten und internationale Rechtspolitik

Die Bundesregierung engagiert sich in einer Vielzahl internationaler Instrumente, insbesondere zur Stärkung internationaler Gerichtsbarkeiten. Hierzu gehört die Förderung internationaler Straftribunale wie des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag.

Hinzu kommt die Stärkung internationaler Rechtsstaatspolitik. Dies umfasst die Mitarbeit an der Bildung von Standards und Normen z. B. im Rahmen von VN, Europarat, EU oder OSZE, die für alle Mitgliedstaaten bindend sind, sowie die Unterstützung regionaler Institutionen wie der Afrikanischen Union (AU), der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und regionaler Gerichtshöfe.

Auch die Flankierung durch Diplomatie kann als Instrument der Stärkung von Rechtsstaatlichkeit probat sein, wenn zum Beispiel die Einhaltung internationalen Rechts bei Gesetzgebung, Regierungshandeln und Gerichtsentscheidungen eingefordert wird.



3.3. Internationale und nationale Partnerschaften ausbauen

Rechtsstaatsförderung erfolgt sowohl auf internationaler Ebene (multilaterale Initiativen, internationale und regionale Organisationen), nationaler Ebene (Partnerländer) und lokaler Ebene (sub-national).

3.3.1. Internationale Ebene

Ein Teil der Rechtsstaatsförderung erfolgt über multilaterale und regionale Vorhaben, die von deutschen und anderen nationalen bzw. internationalen Akteuren gemeinsam geplant und umgesetzt werden.

Eine wichtige internationale Institution in diesem Sinne ist die Europäische Union. Rechtsstaatsförderung ist dabei oft Teil von Kooperationsprogrammen, die zugleich Komponenten für bessere Regierungsführung (u. a. Korruptionsbekämpfung), zur Sicherheitssektorreform (SSR) sowie zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Ex-Kombattantinnen und -Kombattanten (DDR) enthalten. Die EU versucht dabei die engen Zusammenhänge und Interdependenzen zwischen Demokratie, Sicherheit und dem Justizwesen zu berücksichtigen. Neben der EU-Kommission (vor allem den Generaldirektionen DEVCO und NEAR für Entwicklungszusammenarbeit und Nachbarschaftspolitik aber auch den Auslandskontakten der Generaldirektion JUST für Justiz und Verbraucher) spielt der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) eine wichtige Rolle bei der Politikformulierung für das Thema Rechtsstaatsförderung. Des Weiteren hat die EU im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit der Rechtsstaatsmission in Kosovo (EULEX) langjährige Erfahrung bei der Beratung und Unterstützung der Justiz.

Der Europarat setzt mit seinem Konventionssystem, insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention und weiteren 220 Konventionen, menschenrechtliche und rechtsstaatliche Standards für den gesamten Kontinent (mit Ausnahme von Weißrussland und Kosovo). Die Beachtung dieser Standards ist beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), dessen Urteile für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich sind, individuell einklagbar. Dadurch beeinflusst der EGMR Rechtsetzung und Rechtspraxis in den Mitgliedstaaten. Zudem werden für ausgewählte Länder individuelle Programme zur Fortentwicklung der justiziellen Praxis aufgelegt. Ein weiteres wichtiges Instrument ist die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig-Kommission“), die Mitglieds- und Nachbarstaaten dabei berät, ihre Verfassungen und Gesetze an den europäischen Normen hinsichtlich Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit auszurichten.

Auch die OSZE unterstützt ihre Mitglieder bei der Einführung und Durchsetzung rechtsstaatlicher Standards. Über ihr Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) berät sie u. a. Justiz- und Rechts- sowie institutionelle Reformen, beobachtet Gerichtsverfahren und fördert Reformen im Straf-, Zivil- und Verwaltungsrecht zur Durchsetzung rechtsstaatlicher Grundsätze.

”

Damit Maßnahmen der Rechtsstaatsförderung Erfolg zeigen können, bedarf es eines anhaltenden politischen, technischen, logistischen und finanziellen Engagements. Die VN benötigen starke Mandate, flankiert von einer angemessenen Finanzierung und einem wirksamen politischen Einsatz sowie der Unterstützung großer Mitgliedstaaten wie Deutschland.“ CHARLES BRIEFEL, UNITED NATIONS (OROLSI)

In den Vereinten Nationen betreut das „VN-Büro für Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitsinstitutionen“ (OROLSI) das Thema Rechtsstaatlichkeit sowohl konzeptionell als auch operativ. Es ist im der Hauptabteilung für Friedenseinsätze angesiedelt und unterstützt von dort Maßnahmen der Rechtsstaatsförderung sowohl in Friedenserhaltenden Missionen als auch in politischen Sondermissionen der VN. Die Bundesregierung steht in einem engen Austausch mit OROLSI und unterstützt dessen *Standing Police Capacity* und *Standing Justice and Corrections Capacity*, die dazu dienen, die Fachkompetenz von OROLSI frühzeitig in VN-Missionen einzubringen. Daneben verfügen die VN über spezialisierte Unterorganisationen wie dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), welches sich auch der Korruptionsbekämpfung innerhalb der Justiz widmet.

Die Unterstützung internationaler Friedensmissionen (wie in MINUSMA in Mali, UNAMA in Afghanistan) und Rechtsstaatsmissionen (wie MACCIH in Honduras, CICIG in Guatemala) erfolgt durch finanzielle Beiträge, die Entsendung von Fachkräften und andere begleitenden Maßnahmen.

Regional- und Entwicklungsfonds umfassen in der Regel hauptsächlich finanzielle Unterstützung.

Von wachsender Bedeutung sind auch die Umsetzungspartnerschaften für das Ziel 16 der Agenda 2030, insbesondere die Pathfinder-Initiative, der sich Deutschland 2019 angeschlossen hat.

Künftig sollen auch Kooperationen mit spezialisierten internationalen Organisationen wie der *International Development Law Organisation* (IDLO) verstärkt werden.

3.3.2. Nationale Ebene

Wichtige Partner der Bundesregierung bei der Konzeption und der Umsetzung von Projekten sind die deutschen Durchführungsorganisationen, die politischen Stiftungen und verschiedene Nichtregierungsorganisationen sowie Berufsvereinigungen wie der Deutsche Richterbund, Anwalts- und Notarkammern und der Deutsche Anwaltsverein.

Auch die Wissenschaft spielt für die Rechtsstaatsförderung als Projektpartnerin und kritische Begleiterin eine herausgehobene Rolle. Wissenschaftliche Forschung liefert wichtige Erkenntnisse zur Wirksamkeit einzelner Instrumente.

Die Bundesländer setzen sich z. B. über Austauschprogramme und Gerichtspartnerschaften für die Förderung von Rechtsstaatlichkeit ein.

3.3.3. Lokale Ebene

Deutsche Implementierungsorganisationen planen und realisieren vielfach Projekte gemeinsam mit lokalen Partnern. Bislang selten ist hingegen die direkte Förderung von Durchführungsorganisationen in den Empfängerstaaten.



Enorme Geldbeträge verbleiben bei den Durchführungsorganisationen, die ihren Sitz in der Regel in den Geberländern haben. Dies kann vermieden werden, indem lokale Organisationen direkt unterstützt werden. So wird im Endeffekt viel Geld gespart und gewährleistet, dass Deutschland seine strategischen Ziele erreicht.“ LUTFORAHMAN
SAEED, AFGHAN LEGAL RESEARCH AND DEVELOPMENT ORGANISATION, KABUL

Dreiecks- und Süd-Süd-Kooperationen dienen dem Austausch und der Zusammenarbeit von Akteuren, deren akute Herausforderungen oft ähnlich sind.

4. Ressortgemeinsames Handeln stärken

Um den ressortgemeinsamen Ansatz der Rechtsstaatsförderung zu stärken, wird die Bundesregierung die Vernetzung mit der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft fördern, die Fachkompetenz der beteiligten Ressorts entwickeln und insbesondere in den Bereichen Analyse, Strategieentwicklung sowie Monitoring und Evaluierung Verfahren der Ressortabstimmung festigen und weiter ausbauen.

4.1. Einrichtung einer strategieübergreifenden Arbeitsgruppe

Zur Stärkung des ressortgemeinsamen Handelns und zur Umsetzung dieser Strategie wird die Bundesregierung den praxisorientierten, ressortübergreifenden Austausch zum Handeln der Bundesregierung in den Bereichen SSR, Rechtsstaatsförderung sowie Vergangenheitsarbeit und Versöhnung (Transitional Justice) durch Zusammenführung der bisher drei strategiespezifischen Arbeitsgruppen in eine gemeinsame strategieübergreifende Arbeitsgruppe fortführen.

Die strategieübergreifende Arbeitsgruppe wird im Jahr 2019 die Arbeit aufnehmen.

Eine ihrer wesentlichen Aufgaben ist es, die ressortgemeinsame Umsetzung der in den Strategien Sicherheitssektorreform, Rechtsstaatsförderung sowie Vergangenheitsarbeit und Versöhnung jeweils erarbeiteten Handlungsoptionen zu begleiten und Impulse für ressortgemeinsames Handeln zu geben. Insbesondere soll die Vernetzung mit länderspezifischen, ressortübergreifenden *Task Forces* sowie mit anderen relevanten Gremien und Arbeitsgruppen vorangetrieben und deren Arbeitseffektivität erhöht werden.

Instrumente, Ansätze und Initiativen sollen aufbauend auf den Lernerfahrungen sowie im Licht der nationalen und internationalen Fachdebatte weiterentwickelt werden.

4.2. Vernetzung mit Zivilgesellschaft und Wissenschaft fördern

Die Bundesregierung strebt an, sich stärker mit nationalen und internationalen Akteuren im Bereich der Rechtsstaatsförderung zu vernetzen und entsprechende Konsultationsmechanismen auszubauen. Insbesondere die im Rahmen des *PeaceLab* etablierten Kontakte und Netzwerke zwischen Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Praxis und Politik sollen auch zukünftig genutzt werden, um das deutsche Engagement weiterzuentwickeln (*Community of Practice*). Ziel ist es, den fachlichen Austausch zu Risiken und Erfolgsbedingungen von Maßnahmen der Rechtsstaatsförderung, basierend auf aktuellen wissenschaftlichen und praktischen Erkenntnissen, zu verstetigen. Darüber hinaus soll der fachliche Austausch zwischen den Handlungsfeldern Rechtsstaatsförderung, Sicherheitssektorreform und Vergangenheitsarbeit im Rahmen dieser Konsultationsmechanismen gestärkt werden.

Mindestens ein fachlicher Austausch pro Jahr mit Vertreterinnen und Vertretern aus internationalen Organisationen, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Praxis wird von der Bundesregierung organisiert.

4.3. Analyse: Ressortgemeinsames Verständnis stärken

Die Bundesregierung arbeitet zunehmend auf Grundlage eines ressortgemeinsamen Verständnisses bei der Analyse von Länderkontexten. Eine maßgebliche Grundlage für eine abgestimmte Rechtsstaatsförderung bilden die Analysen der Auslandsvertretungen ebenso wie die der Ressorts, die gemäß ihrer Portfolios eigene Schwerpunkte setzen (z. B. Akteurs-, menschenrechtliche Risiko-, Konflikt-, politikökonomische Analysen usw.). Diese Länderanalysen sollen stärker unter dem Blickwinkel der Rechtsstaatlichkeit zusammengeführt und ausgewertet werden. Hierzu können die Ressorts bei Bedarf auch die Erarbeitung spezifischer Analysen zur Rechtsstaatlichkeit anstoßen, die der Komplexität und der spezifischen Ausprägung von Rechtsordnungen im jeweiligen Kontext Rechnung tragen und zum Beispiel die politischen Rahmenbedingungen für Reformen in den Partnerländern, den Zugang zu Recht für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen und mögliche Auswirkungen von Maßnahmen der Rechtsstaatsförderung auf Macht- und Konfliktkonstellationen in Partnerländern beleuchten. Ziel ist es, zukünftig verstärkt zu einer gemeinsamen Einschätzung von regionalem/länderspezifischem Handlungsbedarf, Risiken und Handlungsoptionen zu kommen. Ferner sollen auch die Kompetenzen internationaler, nationaler und lokaler zivilgesellschaftlicher Akteure (z. B. internationale Organisationen, Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen, *Think Tanks*) sowie die Umsetzungserfahrungen von Implementierungsorganisationen stärker in ressortgemeinsame Analysen miteingebunden werden. Alle genannten Analysen sollen u. a. die besonderen Situationen von Frauen und Kindern berücksichtigen sowie die unterschiedlichen Herausforderungen und Bedürfnisse aller Bevölkerungsgruppen erfassen.



Obwohl Frauen von Konflikten unverhältnismäßig stark betroffen sind, tragen Rechtsstaatlichkeitsprogramme nach wie vor kaum dazu bei, die Rolle von Frauen im Recht zu stärken. In Libyen beispielsweise unterstützten Entwicklungspartner – allen voran Deutschland – die Einbindung von Frauen in aus Stammesführern und Verwaltungsbeamten bestehende lokale Friedensstrukturen, um Konfliktursachen zu ermitteln. Durch diese Maßnahme wurde die Rolle von Frauen bei der Vermittlung und der Lösung von Konflikten zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen gestärkt. Die Frauen wurden außerdem befähigt, die Auslegung und Anwendung diskriminierender gewohnheitsrechtlicher Normen infrage zu stellen. Eine weitere erfolgreiche Methode besteht darin, das Rechtsbewusstsein von Frauen zu schärfen und so ihrer Stimme mehr Gehör zu verleihen und ihre soziale Stellung zu verbessern.“ NOHA IBRAHIM ABDELGABAR, UNICEF, UND PALL DAVIDSON,

TRANSITION INTERNATIONAL

Die Bundesregierung strebt an, für ausgewählte Länder, in denen sich mehrere Ressorts im Bereich der Rechtsstaatsförderung in signifikantem Umfang engagieren, ressortgemeinsame Analysen auf Grundlage der Ressortbeiträge sowie potentieller weitergehender Analysen als Grundlage für ressortabgestimmtes Handeln zu etablieren.

4.4. Ressortübergreifende Strategieentwicklung

Auf Grundlage gemeinsamer Analysen verständigen sich die Ressorts auf eine gemeinsame Zielsetzung im Rahmen der Rechtsstaatsförderung und stimmen die Maßnahmen entsprechend ihrer Ressortzuständigkeit eng und kohärent ab. Soweit sinnvoll und möglich können auch detailliertere Strategien der Rechtsstaatsförderung für Länder/Regionen entwickelt werden (ggf. in Abstimmung mit ähnlichen Strategieprozessen zu Sicherheitssektorreform sowie Vergangenheitsarbeit und Versöhnung). Eine

solche Verständigung soll dazu beitragen, den Beitrag der Bundesregierung zur Rechtsstaatsförderung internationaler Organisationen und eigene bilaterale Maßnahmen zu verbessern und die gesetzten politischen Zielsetzungen der Bundesregierung für die Länderkontexte in ressortabgestimmte Maßnahmen der Rechtsstaatsförderung umzusetzen. Je nach Länderkontext können die Strategien kurz-, mittel- und langfristige Elemente beinhalten, die gegebenenfalls mit den internationalen Organisationen und Partnerländern abgestimmte Maßnahmen aufgreifen und die Beiträge der Ressorts verdeutlichen.

Liegen in Ländern, die für Rechtsstaatsförderung relevant sind, ressortübergreifende Länderstrategien bereits vor oder werden in anderen Koordinationsforen der Bundesregierung entwickelt, wirken die daran beteiligten Ressorts darauf hin, dass diese um für Rechtsstaatsförderung spezifische Wirkungslogiken und ggf. um ressortabgestimmte Wirkungsindikatoren ergänzt werden, an denen Monitoring- und Evaluierungsmaßnahmen auf Strategieebene ansetzen können. Sollten in Krisen- und Stabilisierungskontexten kurzfristige Maßnahmen für erforderlich erachtet werden, ist dies unbeschadet der hier formulierten Zielsetzungen möglich.

Die Bundesregierung wird deshalb gemeinsame Zielsetzungen bzw. Strategien der Rechtsstaatsförderung für ausgewählte Länder/Regionen entwickeln, in denen sich mehrere Ressorts der Bundesregierung in signifikantem Umfang engagieren.

”

Wer die Reichweite möglicher Ansätze der Rechtsstaatsförderung analysieren möchte, muss die jeweiligen kulturellen, politischen und institutionellen Kontexte berücksichtigen.“ GÜNTER MAIHOLD, STIFTUNG WISSENSCHAFT

UND POLITIK (SWP)

4.5. Ressortabgestimmtes Monitoring, Evaluierungen sowie Wirkungsbeobachtung und -kontrolle

Grundsätzlich verantworten die jeweiligen Ressorts Monitoring, Evaluierung und Wirkungsbeobachtung und -kontrolle ihrer Portfolios. Um die ressortgemeinsamen Handlungsprinzipien und Ziele koordiniert umzusetzen und Risiken und Umsteuerungsbedarf frühzeitig zu erkennen, werden die Ressorts verstärkt darauf hinwirken, dass ihre jeweiligen Monitoring- und Evaluierungsverfahren vergleichbare Zielsetzungen und einheitliche Maßstäbe anlegen, so dass auch insgesamt Vergleichbarkeit ermöglicht wird.

Außerdem wird die Bundesregierung ihre Ansätze zum ressortgemeinsamen Monitoring von Maßnahmen der Rechtsstaatsförderung in Ländern/Regionen, in denen sich mehrere Ressorts der Bundesregierung in signifikantem Umfang engagieren, stärken. Hierzu werden die Ressorts relevante Monitoringberichte verstärkt austauschen. Darüber hinaus prüft die Bundesregierung, ob zukünftig punktuell mehrere Ressorts übergreifende Monitoringmissionen in diese Länder/Regionen durchführen, um gemeinsam mit den Partnerländern den Fortschritt der Umsetzung von Maßnahmen zur Rechtsstaatsförderung der Bundesregierung zu überprüfen.

Nicht minder wichtig ist der Austausch über Methodik und Ergebnisse von Evaluationen – also die Prüfung der Erreichung projektspezifischer Ziele in Bezug auf die jeweiligen kontextspezifischen operativen Ziele (siehe 3.1.) – und Wirkungsanalysen – das heißt Untersuchung der generellen Eignung von Instrumenten zur Erreichung von kontextspezifischen operativen und strategischen Ziele (siehe 2.1.2.), um aus Erfahrungen gemeinsam zu lernen. Hierbei arbeiten die Ressorts verstärkt mit der Wissenschaft zusammen.

Impressum

Herausgeber

Auswärtiges Amt

Werderscher Markt 1

10117 Berlin

Tel.: +49 30 1817-0

Internet: www.diplo.de

E-Mail: poststelle@auswaertiges-amt.de

Stand

Juli 2019

Bildnachweis

Titelbild: picture alliance/Photoshot

S. 12, 15: GIZ/Thomas Kelly

Alle weiteren Fotos: GIZ/Chris Lu Photography

Druck

MKL Druck GmbH & Co. KG, Ostbevern

Gestaltung

www.kiono.de