

bpb:

Informationen

zur politischen Bildung / izpb

351 2/2022

Rechtsstaat



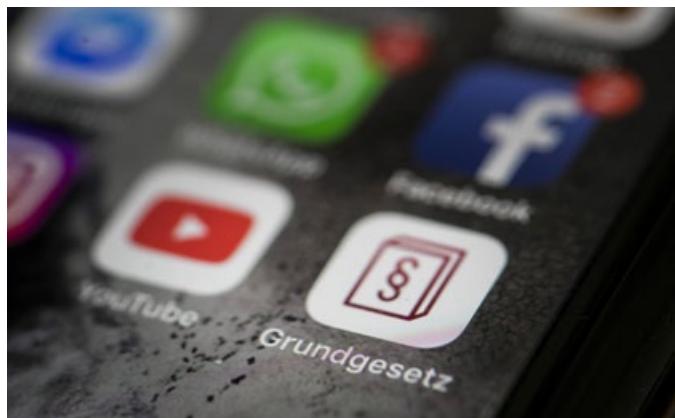
Inhalt



8



19



44

4 Die Idee der Rechtsstaatlichkeit

- 4 Rechtsstaatsidee und Rechtsstaatsprinzip
- 4 Begriff der Rechtsstaatlichkeit
- 6 Theoretische Grundlagen der Rechtsstaatlichkeit
- 8 Merkmale rechtsstaatlicher Ordnung
- 14 Abgrenzungen zu anderen Ideen
- 16 Rechtsstaatlichkeit als *ein* Teil des liberalen Gemeinwesens

18 Das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes

- 18 Historische Ausgangspunkte
- 22 Verfassungsrechtliche Grundlagen
- 24 Elemente des deutschen Rechtsstaatsprinzips
- 38 Der wehrhafte Rechtsstaat

44 Der Rechtsstaat in der digitalen Revolution

- 44 Digitale Gewinne für Rechtsordnung und Staatsgewalt
- 47 Das Herrschaftsmonopol im digitalen Raum
- 53 Die Gefahr eines digitalen Überwachungsstaates

54 Die Europäische Union als Rechtsstaat

- 54 Grundlagen des europäischen Rechtsstaatsprinzips
- 56 Doppelte Adressaten des europäischen Rechtsstaatsprinzips
- 58 Rechtsstaatskrise und rechtsstaatliche Resilienz der EU

Zu diesem Heft



54



66

66 Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene

- 66 Rechtsstaatlichkeit internationaler Institutionen
- 75 Rechtsstaatlichkeit in den allgemeinen zwischenstaatlichen Beziehungen

- 79 Glossar
- 81 Literaturhinweise
- 82 Internetangebote
- 82 Bildnachweise
- 83 Der Autor
- 83 Impressum

Deutschland ist laut Grundgesetz ein „republikanischer, demokratischer und sozialer Rechtsstaat“ (Art. 28). Was bedeutet das? Es muss das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit gewährleistet sein. Damit ist die politische Idee einer freiheitlich organisierten Gemeinschaft gemeint – frei von Tyrannie oder Anarchie. Gewährleistet wird dies durch die Begründung und Begrenzung institutionalisierter Herrschaft und der öffentlichen Gewalt. Alles staatliche Handeln ist an Recht und Gesetz gebunden.

In Deutschland wird die Rechtsstaatlichkeit durch Gewaltenteilung, Machtbegrenzung, unabhängige Gerichte und die Garantie der Grundrechte für alle Bürgerinnen und Bürger gesichert. Die Erfahrung des Nationalsozialismus vor Augen, legte das Grundgesetz von 1949 zudem besonderen Wert auf einen wehrhaften Rechtsstaat. Die Verfassungsmütter und -väter wollten aus der Geschichte lernen.

Gleichwohl sieht sich der deutsche Rechtsstaat immer wieder Herausforderungen gegenüber. Während der Coronavirus-Pandemie erhoben so genannte Querdenkerinnen und Querdenker den Vorwurf, dass durch die staatlich verordneten Coronaschutzmaßnahmen wie etwa dem Tragen einer Maske und die temporäre Einschränkung des Versammlungsrechts die Grund- und Freiheitsrechte in Deutschland unzulässig beschnitten würden.

Auch durch die fortschreitende Digitalisierung wird der Rechtsstaat herausgefordert. So verlagert sich Kriminalität mehr und mehr ins Netz – nicht zuletzt in Form von Hassverbrechen. Zudem gilt es, auf die wachsende Macht großer digitaler Konzerne wie etwa *Meta* zu reagieren. Doch die Digitalisierung kann zugleich als Chance für eine bürgernähtere und zugänglichere Rechtsordnung begriffen werden.

Auf internationaler Ebene gibt es vermehrt Bemühungen, Rechtsstaatlichkeit institutionell zu verankern. EU-Beitrittskandidaten müssen Fortschritte bei der Rechtsstaatlichkeit als zentrales Kriterium für einen Beitritt vorweisen. Was passiert, wenn EU-Mitgliedstaaten die Rechtsstaatlichkeit aushöhlen, ficht die EU derzeit mit Ungarn und Polen aus.

Auch den Vereinten Nationen kommt – nicht zuletzt durch die Globalisierung – bei der Ausübung und Durchsetzung öffentlicher Gewalt eine immer wichtigere Rolle zu. Der Internationale Gerichtshof agiert als ihr Hauptrechtsprechungsorgan. Der Internationale Strafgerichtshof, der seinen Sitz ebenfalls in Den Haag hat und außerhalb des Handlungsspielraumes der Vereinten Nationen auf Grundlage des internationalen Völkerrechts beispielsweise Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen verhandelt und ahndet, hat ebenfalls an Bedeutung gewonnen.

Bei all diesen Bemühungen und Herausforderungen wird deutlich, dass Rechtsstaatlichkeit nicht als gegeben angesehen werden darf und verteidigt werden muss. Die Annahme, dass der Rechtsstaat unangreifbar ist, birgt die große Gefahr, dass rechtsstaatliche Errungenschaften wieder abgebaut werden – auch und gerade durch rechtsstaatlich implementierte Prozesse und Gesetze. Das sogenannte Böckenförde-Diktum, nach dem „der freiheitliche, säkulare Staat von Voraussetzungen (lebt), die er selbst nicht garantieren kann“, scheint aktueller denn je. Es gilt, wachsam zu bleiben.

Laura Gerken



Justitia, die römische Göttin der Gerechtigkeit, hat sich zu einem Symbol der Rechtsstaatlichkeit entwickelt. Sie trägt eine Waage, die symbolisch das Abwägen von Argumenten darstellt, und ein Schwert, das symbolisch für harte, aber gerechte Strafen steht.

TILL PATRIK HOLTERHUS

Die Idee der Rechtsstaatlichkeit

Die Rechtsstaatlichkeit ist eine Idee, nach der eine Gemeinschaft freiheitlich, ohne Anarchie und Tyrannie, organisiert sein soll. Dies erfolgt durch die Begründung und Begrenzung öffentlicher Gewalt.

Rechtsstaatsidee und Rechtsstaatsprinzip

Was ist ein Rechtsstaat und was macht ihn aus? Warum ist es erstrebenswert, in einem Rechtsstaat zu leben? Ist die Bundesrepublik Deutschland ein Rechtsstaat? Könnte sogar die Europäische Union ein Rechtsstaat sein? Und was nützt ein solcher Rechtsstaat dem Einzelnen ganz persönlich?

Vor der ausführlichen Beschäftigung mit diesen und vielen weiteren Fragen der Rechtsstaatlichkeit, bedarf es einer wichtigen Vorbemerkung: Die folgenden Erläuterungen beruhen auf der Grundannahme, dass zwischen der Rechtsstaatlichkeit als Idee einerseits und der Verwirklichung von Rechtsstaatlichkeit in einer bestimmten Rechtsordnung andererseits zu unterscheiden ist. Bei der Idee der Rechtsstaatlichkeit handelt es sich erst einmal lediglich um ein theoretisches politisches Konzept. Ob und wie eine bestimmte Gemeinschaft (zum Beispiel die Bundesrepublik Deutschland oder die Europäische Union) diese Idee dann über ihre Rechtsordnung tatsächlich auch umsetzt und zur verbindlichen Grundlage des gemein-

schaftlichen Zusammenlebens macht (als Rechtsstaatsprinzip), ist eine andere Frage. Zwar liefert die Idee der Rechtsstaatlichkeit die theoretischen Grundlagen für die konkrete Umsetzung der Rechtsstaatlichkeit in einer Gemeinschaft. Um Rechtsstaatlichkeit wirklich verstehen zu können, ist es aber wichtig, sich die Unterschiedlichkeit dieser beiden Ebenen – Rechtsstaatsidee und Rechtsstaatsprinzip – gleich zu Beginn bewusst zu machen.

Begriff der Rechtsstaatlichkeit

Die Rechtsstaatlichkeit ist ein schillernder Begriff und wird in der politischen Debatte häufig in einer Vielzahl sehr unterschiedlicher, teilweise fast widersprüchlicher Zusammenhänge verwendet, einerseits als Synonym für einen besonders starken und wehrhaften Staat, andererseits aber auch, um die Notwendigkeit der Beschränkung von Staatsgewalt

Anarchie – eine Begriffsbestimmung

Das Wort „Anarchie“ (A.) bedeutet im Altgriechischen Führer- bzw. Herrenlosigkeit sowie einen gesetzlosen Zustand des Gemeinwesens ohne eine Herrschaftsinstanz [...] In seiner langen Wortgeschichte hat A. diese Bedeutung behalten. Im Sinne des prinzipiell negativen Bezugs auf Herrschaft kann A. sowohl als Schwächung und Verschwinden von archischen Verhältnissen verstanden werden, als auch als deren aktive Infragestellung, Verweigerung, Abwehr oder Bekämpfung. [...]

An diese politisch-ideengeschichtliche Matrix knüpft die Begriffsverwendung in der Theorie der internationalen Politik an. Insb. mit Blick auf T. Hobbes wird A. als zwischenstaatlicher Zustand ohne eine obrigkeitliche Instanz über den Einzelstaaten begriffen. Wie diese im sog. en Realismus beschriebene Ausgangslage und ihre Gefahr der Destabilisierung bis hin zum Krieg eingehetzt werden kann, wird von unterschiedlichen Denkansätzen und Theorien thematisiert.

Im Begriff des A.ismus, der in der zweiten Hälfte des 19. Jh. breit bekannt wurde, schwingen mehrere Bedeutungsmomente zusammen. Zum einen verweist er auf ein Überzeugungssystem mit entsprechender Theoretisierung, das sich am Fluchtpunkt der Beseitigung politischer Herrschaft ausrichtet. Zum zweiten steht er für eine politische Bewegung, deren Programmatik sich auf die praktische Herbeiführung eines Zustands der A. [...] richtet. Theorie und Praxis sind dabei innig miteinander verbunden. In der gemeinsamen Ergebnisorientierung nimmt die Theorie vorweg, was die Praxis zu realisieren sucht. Theorie kann darüber hinaus als Moment einer anarchistischen Praxis verstanden werden – eine Denkform, wie sie auch für Sozialismus und Marxismus charakteristisch ist.

Die zu beseitigende Herrschaft bezieht sich auf den Staat. Ihn gilt es kritisch auf seine Machtstrukturen, Praktiken und Legitimationsstrategien [...] zu analysieren, aktiv zu bekämpfen und durch Revolution abzuschaffen. A.ismus ist nach Erich Mühsam „Befreiung der Gesellschaft vom Staat“. Der Staat ist das Feindbild schlechthin; umgekehrt werden Anarchisten im Extremfall zu Staatsfeinden erklärt. Gemeint ist Staat im engeren Sinne – Regierung, Rechtsprechung und Strafsystem, Verwaltung, Polizei und Militär –, zusätzlich die Institutionen, die das Herrschaftssystem mittragen: Religion und Kirche, Ökonomie, Eigentumsverhältnisse [...], Bildungs- und Erziehungssystem. Geht es beim eng verstandenen Staat um dessen Abschaffung, so schwanken bzgl. des weiteren institutionellen Umkreises die Optionen teilweise zwischen polaren Gegensätzen. [...] Kontrovers wird die Gewaltfrage [...] behandelt. Das Pendel schwingt hier zwischen Pazifismus und Gewaltlosigkeit auf der einen und dem politischen Mord auf der anderen Seite, der das Volk mobilisieren und den Staat destabilisieren soll.

Die Liste der misslungenen oder gelungenen Attentate von Personen, die sich Anarchisten nannten oder Anhänger waren, zwischen den 70er Jahren des 19. und den 30er Jahren des 20. Jh. ist lang und umfasst viele europäische Länder, auch südamerikanische und die USA. [...]

Von „A.ismus“ wird perspektivisch unterschiedlich gesprochen: als Selbstbezeichnung von Einzelnen und Gruppen, und als Fremdbezeichnung, die diesen von anderen zugesprochen wird. Die Rede kann neutral beschreiben und analysieren. [...] Oftmals wird das Wort A.ismus in wertender und polemischer Weise gebraucht – dann nämlich, wenn das Kampffeld der Politik betreten wird, wo der A.ismus in Konkurrenz zu sozialistischen, liberalen, konservativen Positionierungen tritt. Sprecher identifizieren sich affirmativ mit dem Begriff. Oder sie verstehen das Anarchische abwertend als zersetzende Bedrohung sozialer, politischer, ökonomischer und kultureller Ordnung oder auch nur – wie bei vielen Marxisten – als falschen, nämlich staatslosen, Weg zum gemeinsamen kommunistischen Ziel.

Expliziter Wortgebrauch und inhaltliche Begriffsbildung legen es nahe, den A.ismus v.a. in der neuzeitlichen und modernen Ideengeschichte und Politik zu verorten. [...]

Leitschnur und Grundnorm des A.ismus ist die Freiheit. „Anarchismus ist die Lehre von der Freiheit als Grundlage der menschlichen Gesellschaft.“ (Mühsam 1978: 255) Gemeint ist die Freiheit des menschlichen Individuums. Sie schließt keinen Menschen aus, ist also gleiche Freiheit. Am naheliegendsten wird diese negativ verstanden, als Freiheit von Beherrschung durch Obrigkeit, vom Gehorchen müssen, von Überwachung und Kontrolle, überhaupt von jedem äußeren Zwang durch Menschen, kurz: Freiheit als Unabhängigkeit. Komplementär zur negativen Freiheit stellt sich die Frage nach der Freiheit zu ..., nach ihrem positiven Gehalt.

Freiheit bedeutet externalistisch einen möglichst großen Bewegungsspielraum, internalistisch die Entwicklung der eigenen Persönlichkeit aus sich selbst heraus, philosophisch-modern: Subjektivität. Sie führt nicht zur Gleichmacherei, sondern zur Unterschiedlichkeit der Individuen in ihren pluralen Eigenschaften, Fähigkeiten, Lebensentwürfen und Sinnvorstellungen. Im libertären A.ismus ist das Prinzip der *Self-Ownership* zentral bedeutsam, das zum ersten Mal – ebenfalls mit Blick auf Freiheit – von J. Locke formuliert wurde: der Einzelne als „master of himself, and proprietor of his own person, and the actions or labour of it“ (Locke 1690: § 44). [...]

Ulrich Weiß, „Anarchie, Anarchismus“, in: Staatslexikon⁸ online; online unter: www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Anarchie,_Anarchismus
Das Staatslexikon wird herausgegeben von der Görres-Gesellschaft e.V., Bonn, und dem Verlag Herder GmbH, Freiburg.

zum Ausdruck zu bringen. Besonders oft fällt der Begriff der Rechtsstaatlichkeit außerdem, wenn es darum geht, „unsere“ Idee von einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Allgemeinen zu beschreiben. Nicht selten wird die Rechtsstaatlichkeit dabei schlicht als ein Sammelbegriff für eine als besonders „gut“ empfundene Art der gemeinschaftlichen Organisation benutzt.

Und tatsächlich ist es gar nicht so einfach, die genaue Bedeutung des Begriffs Rechtsstaatlichkeit in Kürze zu beschreiben. Um zu verstehen, was sich hinter der Idee rechtsstaatlicher

Ordnung verbirgt, bedarf es einer ausführlicheren Betrachtung. Für den Anfang soll der Begriff der Rechtsstaatlichkeit dabei wie folgt definiert werden: Die Rechtsstaatlichkeit ist eine politische Idee, nach der eine Gemeinschaft freiheitlich, insbesondere frei von Anarchie und Tyrannie, organisiert sein soll, wobei dies durch die Begründung und Begrenzung institutionalisierter Herrschaft (auch öffentliche Gewalt genannt) erreicht wird. Sobald es über ihren Kerngedanken hinausgeht, ist die Idee der Rechtsstaatlichkeit allerdings bis heute umstritten (siehe auch S. 13 ff.).



Das Werk „Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und staatlichen Gemeinwesens“ von Thomas Hobbes aus dem Jahr 1651 ist eine der bedeutendsten Schriften der Staatstheorie.

Im Staat, dem klassischen (aber keineswegs einzigen) Kontext der Ausübung öffentlicher Gewalt, entspricht dies bei vereinfachter Betrachtung dem rechtlich organisierten Herrschaftsverhältnis zwischen den staatlichen Institutionen (Parlamente, Behörden, Gerichte etc.) auf der einen und den Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern auf der anderen Seite.

Die Organisation einer Gemeinschaft durch öffentliche Gewalt erfolgt zum Vorteil des Gemeinwohls – vor allem zum Zweck der Gewährleistung von Frieden, Sicherheit und Ordnung. Erst das Vorhandensein öffentlicher Gewalt ermöglicht eine gewaltfreie und damit friedliche, sichere und geordnete Koexistenz. Ihren Ursprung findet diese Annahme bereits bei dem englischen Staatstheoretiker und Philosophen Thomas Hobbes (1588–1679), der in seinem bedeutsamen Werk Leviathan (1651) feststellte, dass „im Naturzustand der Mensch dem Menschen ein Wolf sei“, das heißt die Menschen im Urzustand für sich selbst gegenseitig eine große Gefahr darstellten, und erst die staatlichen Institutionen den „Krieg aller gegen alle“ verhindern könnten. Ihre Existenz beruhe daher auf einem (hypothetischen) „Gesellschaftsvertrag“ aller Mitglieder einer Gemeinschaft. In der jüngeren Vergangenheit schrieb der Staatsrechtler und ehemalige Verfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde (1930–2019) in seinem 1991 erschienenen Buch „Recht, Staat, Freiheit“ hierzu: „Der Staat als politische Organisation, in dem die Gesamtheit der einzelnen als Subjekt auftritt, ist unerlässlich, um jedem einzelnen Schutz gegenüber der Bedrohung der Gewalttätigkeit zu vermitteln. Die Freiheitsbedrohung durch Gewalttätigkeit, die zunächst in der Gesellschaft diffus zerstreut ist, wird durch den Staat kraft des von ihm errichteten Monopols legitimer Gewaltausübung zusammengefaßt und einer Regelung und Entscheidung unterworfen, die den innerstaatlichen Friedenszustand und – dadurch vermittelt – Sicherheit als Voraussetzung der Freiheitsbetätigung herstellt.“

Doch das Vorhandensein öffentlicher Gewalt ist nicht völlig unproblematisch. Jeder institutionalisierten Macht zur Setzung und Durchsetzung der (rechtlichen) Verhaltensregeln wohnt immer auch das Risiko des Machtmisbrauchs inne – oder kurz gesagt: „Wer stark genug ist, alle zu schützen, ist auch stark genug, alle zu unterdrücken“ (Thomas Hobbes). Die Einrichtung einer die Gemeinschaft ordnenden öffentlichen Gewalt birgt daher auch Gefahren; sie ist ambivalent.

An dieser Stelle – also vor dem Hintergrund des Nutzens und der parallel bestehenden Gefahren öffentlicher Gewalt – kommt das damit eng verbundene Konzept der Rechtsstaatlichkeit ins Spiel. Es greift die ordnenden Effekte öffentlicher Gewalt auf, reagiert aber zugleich auch auf deren Ambivalenz. Einerseits geht es dem Konzept der Rechtsstaatlichkeit daher zunächst einmal um die Begründung öffentlicher Gewalt. Dass öffentliche Gewalt existiert (um Frieden, Sicherheit und Ordnung zu ermöglichen), ist also Ziel und Bestandteil der Idee

Theoretische Grundlagen der Rechtsstaatlichkeit

Um die Idee der Rechtsstaatlichkeit zu verstehen, ist es wichtig, zunächst deren gedankliche Grundlagen zu klären, die vor allem im staatsphilosophischen Liberalismus wurzeln. Mit dem Ziel einer freiheitlichen Gestaltung des menschlichen Zusammenlebens steht die Rechtsstaatidee dabei in einem besonderen Näheverhältnis zum Konzept der öffentlichen Gewalt (und dessen Ambivalenz).

Die öffentliche Gewalt (und deren Ambivalenz)

Öffentliche Gewalt existiert immer dann, wenn sich eine Gemeinschaft in einer Weise organisiert, in der die Setzung und Durchsetzung ihrer Verhaltensregeln übergeordneten Institutionen obliegt. Die Gesamtheit dieser übergeordneten Institutionen bildet die öffentliche Gewalt. Für eine effektive Setzung und Durchsetzung der Verhaltensregeln ist es dabei nötig, dass die öffentliche Gewalt auf das Verhalten der Mitglieder der jeweiligen Gemeinschaft beschränkend und insbesondere auch mit Zwang einwirken kann. Die Mitglieder der Gemeinschaft sind der öffentlichen Gewalt also unterworfen (dies wird auch als Über-/Unterordnungsverhältnis oder auch Subordinationsverhältnis bezeichnet).

Liberalismus

Der L[iberalismus] war eine politisch-soziale Emanzipationsbewegung des Bürgertums. Er entwarf das Bild einer neuen Gesellschaft, deren grundlegende Prinzipien individuelle Freiheit und rechtliche Gleichheit sind und in der Herrschaftsausübung an die Wahrung individueller Grundrechte und durch repräsentative Institutionen gesetztes Recht gebunden ist. Der L. lehnte sich gegen Feudalismus und Absolutismus, gegen ständisch strukturierte gesellschaftliche Hierarchien und despota sche Willkürherrschaft auf. Das Konzept der bürgerlichen Gesellschaft (civil society) weist über den eigentlichen Entstehungskontext des 18. Jh. und die politische Hochzeit des L. im 19. Jh. hinaus auf die allgemeinen Ordnungsprinzipien liberaler Demokratie und offener Gesellschaft. Es ist deshalb gerechtfertigt, vom L. als der letztlich erfolgreichsten und mächtigsten politischen Tradition in Europa und der westlich geprägten Welt zu sprechen [...]. Der L. gehört zur überparteilichen, konstitutionellen Grundausrüstung westlicher Demokratien und hat die ökonomischen und weltanschaulichen Verhaltensnormen der Menschen nachhaltig geprägt.

[...] (1) Alle Liberalismen nehmen ihren Ausgang beim Vorrang individueller Freiheit. Dieser Vorrang gründet sich auf die Überzeugung von der moralischen Autonomie und der Vernunftfähigkeit des Einzelnen. Individualismus und Freiheit erhalten einen Selbstzweckcharakter. Der L. ordnet, ganz dem Naturrecht und der Aufklärung folgend, die Freiheit des Individuums heteronomen, aus Tradition, Konvention oder Religion abgeleiteten Zweckbestimmungen vor. Freiheit ist zuallererst Abwesenheit von Zwang, wobei Zwang mit der Willkürherrschaft von Despoten oder absoluten Herrschern, aber auch mit einer gesellschaftlichen über die öffentliche Meinung vermittelten Tyrannie der Mehrheit identifiziert wird. Gegenstand der ausgeübten Freiheit kann einmal die Verfolgung des eigenen Interesses sein, wobei es unerheblich ist, ob dieses Interesse wirtschaftlich und/oder hedonistisch motiviert ist [...]

(2) Den L. kennzeichnet ein restriktives Staatsverständnis. Der Staat als der politische Körper der bürgerlichen Gesell-

schaft rechtfertigt seine Existenz allein durch die Zustimmung der Individuen. Seine Hauptaufgabe ist die Sicherung von Freiheit und Frieden im Inneren. Machtausübung wird streng begrenzt und konstitutionell eingehetzt. Repräsentativsysteme und vielfältige horizontale wie vertikale Formen der Gewaltenteilung/-verschränkung fungieren als Garantien individueller und politischer Freiheit. [...] Der L. proklamierte die Trennung von Staat und Gesellschaft und sah in den engen Grenzen staatlicher Intervention die Gewähr für die volle Entfaltung individueller und gesellschaftlicher Potentiale. Doch war es mit dem viel zitierten *Laissez-faire*-Prinzip durchaus vereinbar, den Staat mit Servicefunktionen im Bereich öffentlicher Aufgaben, der Infrastruktur, bei Erziehung und Dienstleistung und zum Teil sogar bei der sozialen Existenzsicherung zu betrauen [...].

(3) Wesentliches Merkmal der liberalen Programmtradition ist die Überzeugung von der Rationalität und Effizienz des Marktes. Der Markt sorgt nicht nur für eine ausreichende Produktion, sondern auch für eine effiziente Verteilung von Waren und Gütern. Voraussetzung für marktgerechtes Wirtschaften sind die freie ökonomische Betätigung des Einzelnen und die Garantie des Eigentums. Die Verfolgung des ökonomischen Interesses hat einen gesamtgesellschaftlichen Nutzen, sie führt zu wirtschaftlichem Wohlstand und sozialem Ausgleich. [...]

Der L. des späten 17. und 18. Jh. dachte die kommerzielle Gesellschaft voraus, ohne ihre sozialen und ökonomischen Auswirkungen, die erst um die Wende ins 20. Jh. mit der vollen Ausbildung des Industriekapitalismus deutlich wurden, antizipieren zu können. Der L. hat immer wieder versucht, Ansätze für eine soziale und ökonomische Reformulierung zu finden, die den Problemen der Industriegesellschaft (Vermachtung der Märkte, soziale und ökonomische Ungleichheit) gerecht wurden. [...]

Hans Vorländer, Stichwort „Liberalismus“, in: Dieter Fuchs / Edeltraud Roller (Hg.), Lexikon Politik – Hundert Grundbegriffe, Philipp Reclam, jun. GmbH, Ditzingen 2009, S. 161ff.

rechtsstaatlicher Ordnung. Andererseits richtet die Rechtsstaatidee ihre Aufmerksamkeit jedoch in mindestens gleichem Maße auf die aller öffentlichen Gewalt innewohnende Gefahr ihrer missbräuchlichen und willkürlichen Ausübung. In einer rechtsstaatlich organisierten Gemeinschaft ist die öffentliche Gewalt daher nie unbeschränkt, sondern kann immer nur innerhalb gewisser (rechtlicher) Grenzen ausgeübt werden.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Rechtsstaatlichkeit in ihren ganz grundlegenden und zentralen Zielsetzungen die Unterbindung von Anarchie (durch die Begründung öffentlicher Gewalt) auf der einen, insbesondere aber die Abwehr hoheitlicher Tyrannie (durch die Begrenzung öffentlicher Gewalt) auf der anderen Seite gewährleisten soll. Rechtsstaatlichkeit bedeutet daher stets die Gleichzeitigkeit von Begründung und Begrenzung öffentlicher Gewalt.

Freiheit und Würde

Durch ihre zentralen Ziele – Anarchie zu unterbinden und hoheitliche Tyrannie abzuwehren – leistet die Rechtsstaatlichkeit einen Beitrag für ihre übergeordnete politische Leitidee:

den staatsphilosophischen Liberalismus im Sinne einer freiheitsorientierten Gestaltung des Zusammenlebens in einer Gemeinschaft. Der Liberalismus ist hier explizit nicht als politische Strömung im Parteispektrum der Bundesrepublik Deutschland zu verstehen, sondern als historische Grundposition der politischen Philosophie.

Allein in dem durch öffentliche Gewalt ermöglichten Umfeld von Frieden, Sicherheit und Ordnung kann eine Freiheit keimen, die jedem Mitglied der Gemeinschaft in gleichem Maße zukommt. Wer ständig in Gefahr ist, ist niemals frei. Die liberale Idealvorstellung einer freiheitlichen Gemeinschaft kann aber nur dann auch zu voller Entfaltung gelangen, wenn die öffentliche Gewalt gleichzeitig die Grenze einer unnötigen Bevormundung nicht überschreitet.

Mit der Förderung dieser freiheitsgeleiteten Idealvorstellung stellt die Idee der Rechtsstaatlichkeit zugleich auch die Würde des Individuums in den Mittelpunkt. Erst in der freiheitlichen Ordnung des Rechtsstaats kann die dem Einzelnen innewohnende Fähigkeit und Berechtigung zur Autonomie auch tatsächlich ausgelebt werden.

Rechtsstaat

Der babylonische Codex Hammurapi, ausgestellt im Pariser Museum Louvre, gilt als einer der ältesten erhaltenen Rechtstexte der Menschheit; ca. 1700 v.Chr.



Merkmale rechtsstaatlicher Ordnung

Obwohl sich die Idee der Rechtsstaatlichkeit in ihrem Kern auf die Begründung und Begrenzung öffentlicher Gewalt reduzieren lässt, verbleibt sie nicht auf dieser Abstraktionshöhe. Vielmehr setzt sie sich heute – auch als Ergebnis eines historischen Entwicklungsprozesses, der sich über Jahrhunderte erstreckte und sich maßgeblich auf dem europäischen Kontinent abspielte – aus einer Vielzahl konkreter Anforderungen an die Art und Weise dieser Begründung und Begrenzung öffentlicher Gewalt zusammen.

Rechtsstaatliche Aspekte der Begründung öffentlicher Gewalt

Den notwendigen Ausgangspunkt aller rechtsstaatlicher Ordnung bildet stets die Organisation einer Gemeinschaft anhand des Rechts. In der Rechtsordnung wird das gemeinschaftliche Zusammensein nicht zuvorderst von sittlichen, moralischen oder religiösen Regeln bestimmt, sondern von verbindlichen (und sanktionsbewehrten) Rechtsnormen geregelt. In einer solchen Rechtsordnung wird das Individuum zum Rechtssubjekt und seine Beziehungen zu anderen Individuen oder Institutionen werden zu Rechtsverhältnissen. Erst diese Existenz einer anerkannten und auch weitestgehend geachteten Ordnung aus rechtlichen Ge- und Verboten, Befugnissen und Verfahren beendet den Zustand der Gesetzlosigkeit und schafft so das organisatorische Fundament einer friedlichen, geordneten und damit letztlich freiheitlichen Koexistenz zwischen den Menschen.

Die Vorstellung, dass das Zusammenleben in einer Gemeinschaft anhand von (sanktionsbewehrten) Rechtsnormen geregelt werden sollte, ist uralt. Überlieferte Inschriften auf Stelen, Tontafeln und Tempelwänden aus der Zeit um das Jahr 2000 v. Chr. belegen, dass bereits im alten Mesopotamien (historische Landschaft u.a. im heutigen Irak und Syrien zwischen den Flüssen Euphrat und Tigris) öffentlich zugängliche Rechtssammlungen das Zusammenleben der Menschen bestimmten – etwa der heute im Louvre in Paris ausgestellte *Codex Hammurapi* (ca. 1700 v.Chr.).

Die heutige Idee der Rechtsstaatlichkeit hat allerdings keine festgelegte Gestaltung der Rechtsordnung vor Augen. Es ist vielmehr selbstverständlich, dass sich die Strukturen und Inhalte von Rechtsordnungen in verschiedenen Kontexten (insbesondere in verschiedenen Staaten) teilweise sehr stark unterscheiden. Zwingend notwendig sind aus rechtsstaatlicher Perspektive jedoch stets drei übergeordnete Aspekte:

- das „Primat des Rechts“, das heißt die Höchstrangigkeit der rechtlichen Normen gegenüber allen sonstigen in der Gemeinschaft existierenden Verhaltensregeln;
- die Allgemeingültigkeit der Rechtsordnung, das heißt insbesondere ihre grundsätzlich unterschiedslose Anwendung auf alle Mitglieder der Gemeinschaft;
- die Anpassungsfähigkeit der Rechtsordnung, also die Fähigkeit der Rechtsordnung, unter sich wandelnden Umständen auch geändert werden zu können.

Hinzu treten einige zusätzliche allgemeine Anforderungen an die Rechtsordnung, die gewährleisten sollen, dass das geltende Recht für die Mitglieder der Gemeinschaft auch gut zugänglich ist. So muss eine Rechtsordnung, die rechtsstaatlichen Ansprüchen genügen soll, stets öffentlich bekannt gemacht werden (Publizität). Außerdem soll sie in ihren wesentlichen Grundsätzen überschaubar und widerspruchsfrei, zugleich aber auch ausreichend klar und verständlich formuliert sein.

Damit eine Rechtsordnung ihre Funktion der Friedens-, Sicherheits- und Ordnungserzeugung wirklich effektiv erfüllen kann,

muss außerdem sichergestellt sein, dass sie um- und durchgesetzt wird. Zwar mag sich die Achtung des geltenden Rechts unter den Mitgliedern einer Gemeinschaft im Regelfall freiwillig vollziehen – denn die wenigsten Menschen wollen in einer Gemeinschaft leben, in der das Recht nicht geachtet wird. Gleichwohl reichen Gemeinsinn und Vernunft der einzelnen Mitglieder für sich nicht aus, um Verstöße gegen die Rechtsordnung dauerhaft zu verhindern. Für eine verlässliche Geltung der Rechtsordnung ist diese – mit den Worten des deutschen Rechtsphilosophen Reinhold Zippelius gesprochen – daher auf ein „Zwangsmoment in Reserve“ angewiesen. Im Rechtsstaat bedarf es demnach stets übergeordneter Institutionen, die die Um- und Durchsetzung der Rechtsordnung innerhalb der Gemeinschaft tatsächlich (wenn nötig auch mit Zwang) gewährleisten können. Oder einfach gesagt: Es bedarf der öffentlichen Gewalt.

In ihrer Aufgabe der Um- und Durchsetzung der Rechtsordnung beschränkt sich die Rolle der öffentlichen Gewalt jedoch nicht allein darauf, etwa durch eine Polizei sicherzustellen, dass sich die einzelnen Mitglieder der Gemeinschaft an das geltende Recht halten. Sie ist auch dafür zuständig, rechtliche Streitigkeiten zu klären, welche die Mitglieder der Gemeinschaft untereinander haben. Man spricht bei diesem zweiten Aspekt von der allgemeinen Justizgewährleistung. Konkret bedeutet dies, dass die öffentliche Gewalt einen neutralen und fairen Mechanismus bereitstellt, der die Beilegung rechtlicher Streitigkeiten innerhalb der Gemeinschaft übernimmt. Im Regelfall handelt es sich dabei um Gerichte.

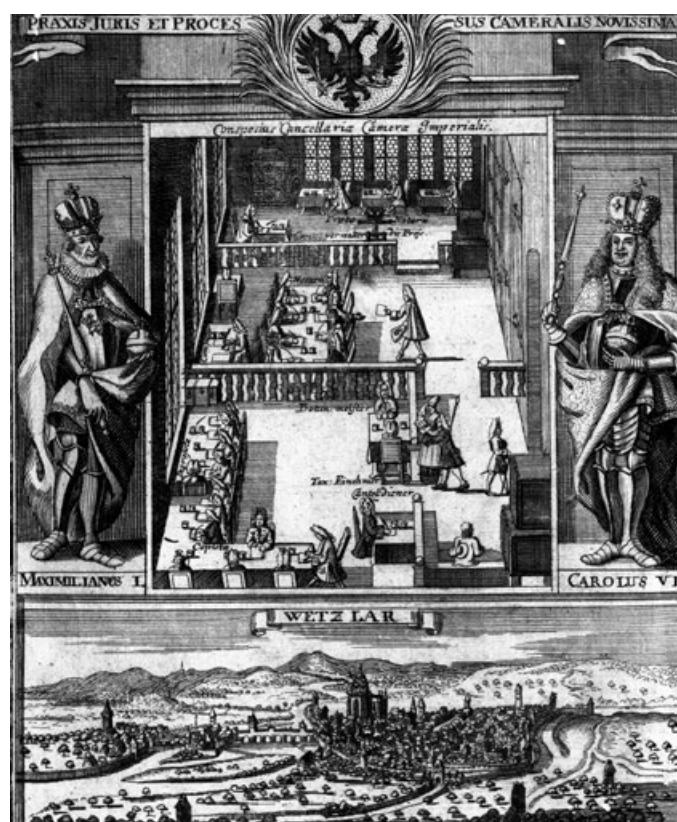
Frühe Ansätze einer solchen öffentlich-institutionalisierten Streitbeilegung lassen sich bereits in der athenischen Demokratie des 4. und 5. Jahrhunderts v.Chr. erkennen. Schon die Bürger Athens konnten sich mit ihren Klagen an Gerichtsversammlungen (*dikasteria*) von bis zu 501 Laienrichtern wenden, die dann durch Abstimmung ein Urteil in der Angelegenheit fällten.

Die öffentliche Gewalt ist im Rechtsstaat aber nicht lediglich für die Um- und Durchsetzung des Rechts, sondern auch für dessen Setzung zuständig. „Setzung des Rechts“ meint die Erschaffung neuen oder die Änderung bestehenden Rechts. Nur die öffentliche Gewalt ist durch ihre institutionalisierte und übergeordnete Stellung wirklich geeignet, den Prozess der Setzung allgemeingültigen Rechts effektiv zu organisieren (dies ist nicht zu verwechseln mit der Frage nach dem konkreten Prozess der Rechtsetzung, siehe S. 14 ff.).

Erneut lassen sich weit zurückreichende historische Bezüge zu den frühen Entwicklungen öffentlicher Institutionen im antiken Griechenland herstellen. So wurde bereits in den Jahren 403 und 402 v.Chr. die athenische Institution der gesetzgebenden Versammlung (*nomothetai*) eingeführt, welche fortan allein für den Erlass der wesentlichen Gesetze (*nomoī*) zuständig war. Die zuvor für die Gesetzgebung zuständige Versammlung des gesamten Volkes (*ekklesia*) konnte von nun an nur noch nachrangige Gesetze (*psephismata*) erlassen.

Mit der Einrichtung öffentlicher Gewalt ist in einem Rechtsstaat stets auch der Anspruch einer exklusiven Zuständigkeit für die Setzung und (potenziell auch zwanghafte) Durchsetzung des geltenden Rechts verbunden. Stünde dieses Gewaltmonopol der öffentlichen Gewalt infrage und würden die Mitglieder einer Gemeinschaft daher das Recht eigenmächtig setzen oder durchsetzen, so käme es zu chaotischen Zuständen und schon der rechtsstaatliche Ausgangspunkt einer allgemeinen, einheitlichen und unterschiedslos geltenden Rechtsordnung wäre nicht möglich.

Die Bürger Athens, die durch Losverfahren zu Richtern bestimmt werden, fällen ihre Urteile mit Stimmscheiben aus Bronze. Der hohle Griff bedeutet „schuldig“, die Inschrift lautet „Amtliche Stimmscheibe“ (o.). Vermutliche Überreste der Heliaia, dem obersten Gericht im antiken Athen (M.). Das 1495 gegründete Reichskammergericht soll das im Mittelalter übliche Fehderecht beenden und Konflikte rechtlich geordnet lösen; Ansicht des Gerichts in Wetzlar (u.)



Bereits der frühe athenische Gesetzgeber Drakon (um 7. Jahrhundert v.Chr.) – dessen harten Strafgesetzen wir die Rede von den „drakonischen Strafen“ verdanken – war im 7. Jahrhundert v.Chr. bemüht, die zu dieser Zeit weit verbreitete private Blutrache durch die ausschließliche Zuständigkeit von Strafgerichten abzulösen. Anders als etwa der babylonische *Codex Hammurapi*, der eine Blutrache der Geschädigten noch ausdrücklich vorsah, versuchte Drakon, die Streitbeilegung aus der archaischen Selbstjustiz in die Hände öffentlicher Institutionen zu überführen. Etwa 2000 Jahre später manifestierte sich diese Zielsetzung auch in den bedeutenden mittelalterlichen Landfriedensgesetzen, die eine weitgehende Beschränkung von Fehden und anderen Formen der gewaltsamen Selbsthilfe vorsahen. Institutionell abgesichert wurden die Landfriedensgesetze von öffentlichen Gerichten, den Landfriedensgerichten. Die mittelalterliche Landfriedensbewegung gipfelte in dem vom deutschen König und späteren Kaiser Maximilian I. (1459–1519) verkündeten Ewigen Landfrieden (1495), der das Fehderecht endgültig beseitigte. Zur Durchsetzung des Ewigen Landfriedens wurde das Reichskammergericht geschaffen, das bis zu seiner Auflösung im Jahr 1806 (neben dem Reichshofrat) das oberste Gericht des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation sein sollte.

Rechtsstaatliche Aspekte der Begrenzung öffentlicher Gewalt

Dass der Einrichtung monopolisierter öffentlicher Gewalt stets das Risiko ihrer willkürlichen oder sogar missbräuchlichen Ausübung innewohnt, wurde bereits erläutert. Es wurde auch bereits gesagt, dass die Idee rechtsstaatlicher Ordnung daher nicht nur auf die soeben beschriebene Begründung, sondern auch auf die Begrenzung öffentlicher Gewalt gerichtet ist. Diese rechtsstaatlichen Begrenzungen zeigen sich in unterschiedlicher Weise.

Einen wesentlichen Aspekt der rechtsstaatlichen Begrenzung bildet das Prinzip der Gewaltenteilung. Darunter wird einerseits die Aufteilung der öffentlichen Gewalt (Gewaltentrennung), andererseits die Einrichtung verschiedener Mechanismen der gegenseitigen Mäßigung und Kontrolle zwischen den geteilten Gewalten (Gewaltenbalance) verstanden. Klassischerweise erfolgt die Trennung der öffentlichen Gewalt in

Das Konsulat war das höchste Amt der Ämterlaufbahn in der römischen Republik. Marcus Tullius Cicero, einer der berühmtesten Konsulen des antiken Roms, klagt im Jahr 63 v.Chr. den Senator Lucius Sergius Catilina an, mit einem Umsturz die Macht in der Römischen Republik an sich reißen zu wollen.



Legislative bzw. Rechtsetzung (Erschaffung und Änderung des Rechts), Exekutive bzw. Rechtsvollziehung (Ausführung und Durchsetzung des geltenden Rechts) sowie Judikative bzw. Rechtsprechung (verbindliche Auslegung des geltenden Rechts). Die getrennten Gewalten werden durch unterschiedliche, voneinander unabhängige Institutionen (und vor allem auch unterschiedliche Personen) ausgeübt. Regelmäßig sind dies das Parlament, die Regierung bzw. die Verwaltung und die Gerichte. Dabei soll die Gewaltenteilung nicht die Durchsetzungskraft der öffentlichen Gewalt schwächen, sondern lediglich die gefährliche Konzentration der öffentlichen Gewalt an einer Stelle verhindern. Es ist daher auch nicht weiter bedenklich, wenn es in der Gewaltenteilung zu punktuellen Abhängigkeiten oder Überlappungen der verschiedenen Gewalten kommt. Vielmehr ermöglicht erst eine gewisse Verschränkung der Gewalten (soweit sie deren jeweiligen Kern unangetastet lässt) eine effektive gegenseitige Mäßigung und Kontrolle.

Erste Ansätze einer solchen Gewaltenteilung lassen sich erneut bis in die Antike zurückverfolgen. Neben der athenischen Demokratie fand auch in der Römischen Republik (Anfang 5. Jahrhundert v.Chr. bis 27 v.Chr.) bereits eine gewisse Aufteilung der öffentlichen Gewalt auf verschiedene Institutionen statt. Die Volksversammlungen, welche die römischen Bürger vertraten, hatten das Recht, Gesetze zu erlassen und die oberen Beamten (*magistratus*) zu ernennen. Diese oberen Beamten übten dann ihrerseits sowohl exekutive als auch judikative Funktionen aus. Zusätzlich erteilte der Senat – ein Gremium adeliger Bürger – den oberen Beamten rechtlich zwar unverbindliche, faktisch jedoch nahezu unumstößliche Ratschläge. Von einem modernen Verständnis der Gewaltenteilung waren diese stark aristokratisch geprägten Strukturen noch weit entfernt. Erst bedeutende Aufklärer wie der Engländer John Locke (1632–1704), vor allem aber der Franzose Charles de Montesquieu (1689–1755) legten mit ihren staatstheoretischen Schriften im 17. und 18. Jahrhundert schließlich den Grundstein für unser heutiges Verständnis der klassischen Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative. Konkrete Anwendung fanden diese Überlegungen dann erstmalig in der auf den amerikanischen Unabhängigkeitskrieg folgenden Verfassung der Vereinigten Staaten von 1787, welche eine Aufteilung der öffentlichen Gewalt in Legislative (Kongress), Exekutive (Präsident) und Judikative (Oberster Gerichtshof und Bundesgerichte) ausdrücklich vorsah.

Allein die Aufteilung der öffentlichen Gewalt macht ihre willkürliche Ausübung zwar unwahrscheinlicher, aber keineswegs gänzlich unmöglich. In ihrem zentralsten Aspekt beansprucht die heutige Idee rechtsstaatlicher Ordnung daher, dass das Recht nicht nur die Mitglieder einer Gemeinschaft bindet, sondern auch die öffentliche Gewalt selbst. Im Rechtsstaat ist die öffentliche Gewalt damit stets nicht nur Nutzniedererin, sondern zugleich auch Adressatin des Rechts (und seiner Begrenzungen).

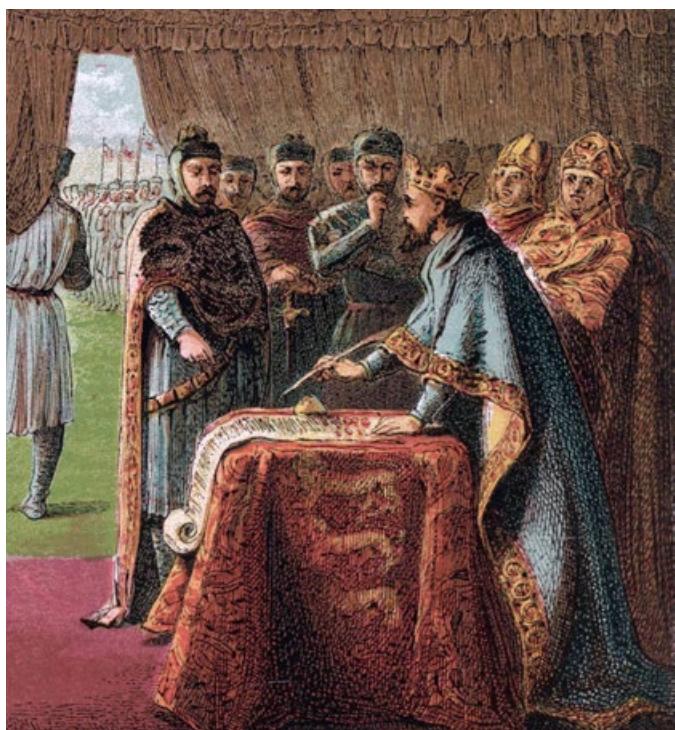
Historisch betrachtet ist diese Bindung der öffentlichen Gewalt an das Recht keineswegs selbstverständlich. Vereinzelt wurde sogar noch bis in das 19. Jahrhundert vertreten, dass Könige und Kaiser dem (durch sie gesetzten) Recht selbst nicht unterworfen seien (Absolutismus). Ein besonderes, weil vergleichsweise frühes historisches Ereignis stellt daher die Unterzeichnung der *Magna Carta Libertatum* durch den englischen König Johann Ohneland (1166–1216) im Jahr 1215 dar. Die *Magna Carta Libertatum*, zu der es nach einer Revolte des englischen Adels gegen die englische Krone kam, stellte fest, dass auch der englische König nicht frei von rechtlicher Bindung und in seinem hoheitlichen Handeln entsprechend begrenzt sei. In der



Zwei der bedeutendsten Philosophen der Aufklärung: der Franzose Charles de Montesquieu (l.) und der Engländer John Locke (M.). Der vom Verfassungskonvent in Philadelphia entworfene und am 17. September 1787 gebilligte Text der US-Verfassung (r.).

Realität währte die Anerkennung der *Magna Carta Libertatum* jedoch nur wenige Wochen. Es dauerte mehr als 450 weitere Jahre bis im Anschluss an die Glorreiche Revolution (*Glorious Revolution*) in den Jahren 1688 und 1689 die – in England bis heute – bedeutsame *Bill of Rights* von 1689 eine unbeschränkte königliche Herrschaft tatsächlich weitestgehend abschaffte. Insbesondere war es dem König nun verboten, ohne Zustimmung des Parlaments vom Gesetz abzuweichen, das Gesetz auszusetzen oder Steuern zu erheben. Im Europa des 17. Jahrhunderts war England mit dieser Abkehr vom Absolutismus allerdings noch eine frühe Ausnahmeerscheinung.

König Johann Ohneland von England unterzeichnet 1215 die Magna Carta Libertatum vor rebellierenden Baronen in Runnymede an der Themse.



Auch mit der heute zum Kern der Rechtsstaatsidee zählenden Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt bleibt allerdings eine entscheidende Frage der Herrschaftsbegrenzung offen. Wenn die öffentliche Gewalt im Rechtsstaat nicht nur dafür zuständig ist, das Recht (als Exekutive und Judikative) durchzusetzen, sondern auch das Recht (als Legislative) zu setzen, wie lässt es sich dann verhindern, dass die Legislative nicht einfach nur solches Recht setzt, das ihrem (willkürlichen) Herrschaftsinteresse gerade nützlich ist? Auf dieses Spannungsverhältnis zwischen den rechtsstaatlichen Zielen der Rechtsbindung aller öffentlichen Gewalt einerseits und der gleichzeitigen Zuständigkeit der Legislative für die Erschaffung und Änderung des geltenden Rechts andererseits, reagiert die Idee der Rechtsstaatlichkeit mit einem spezifischen Rechtsinstrument: der Verfassung. Dabei kommt dem Verfassungsrecht der höchste Rang im Stufenbau der Rechtsordnung zu. Es steht also über dem durch die rechtsetzende Gewalt erzeugten (einfachen) Recht und setzt damit auch der Legislative rechtliche Grenzen. Zugleich ist die Verfassung selbst regelmäßig dadurch gekennzeichnet, dass sie nur schwer oder sogar überhaupt nicht geändert werden kann. Die ersten Meilensteine in der Geschichte dieser verfassungsrechtlichen Bindung der Legislative bilden die Verfassung der Vereinigten Staaten von 1787 und die französische Verfassung von 1791, welche auf die Französische Revolution folgte, allerdings nicht einmal ein Jahr lang galt. Die Idee der modernen Verfassung hat seitdem vor allem im 19. und 20. Jahrhundert einen globalen Siegeszug angetreten (Konstitutionalismus) und findet heute als Grundlage der rechtlichen Organisation von Gemeinschaften weltweit Verbreitung. Nicht selten wird die Einhaltung des Verfassungsrechts durch die öffentliche Gewalt (nicht nur durch die Legislative, sondern auch durch die Exekutive sowie die Judikative) durch ein besonderes (Verfassungs-)Gericht überwacht und gesichert.

Unmittelbar mit der Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt ist die Notwendigkeit verknüpft, sich gegen rechtswidriges Verhalten der öffentlichen Gewalt auch effektiv wehren zu können. In einem Rechtsstaat muss es daher neutrale Institutionen (idealtypisch unabhängige Gerichte) geben, die es den der öffentlichen Gewalt Unterworfenen ermöglichen, eine Kontrolle öffentlicher Maßnahmen zu veranlassen und dabei



Mit dem Sturm auf die Bastille am 14. Juli 1789 in Paris beginnt die Französische Revolution, die zu einer neuen Verfassung führt (l.). Beim Föderationsfest auf dem Champ de Mars am 14. Juli 1790 leistet der Generalkommandant der Nationalgarde, Marquis de Lafayette, den Bürgereid auf die erste französische Verfassung (r.)

tatsächlich Schutz vor rechtswidrigem Handeln zu erlangen. Diese Möglichkeit des Rechtsschutzes ist ein wesentlicher Bestandteil der heutigen Idee rechtsstaatlicher Begrenzung öffentlicher Gewalt. In besonderem Maße gilt diese Notwendigkeit der Kontrolle für die Exekutive, deren Maßnahmen die Mitglieder der Gemeinschaft für gewöhnlich am intensivsten und unmittelbarsten ausgesetzt sind.

Historisch betrachtet fand die Entwicklung dieses so wichtigen Aspekts der Rechtsstaatlichkeit jedoch erst relativ spät statt. Noch bis ins 19. Jahrhundert war es selten, dass Maßnahmen der öffentlichen Gewalt, die gegen geltendes Recht verstießen, konkrete rechtliche Konsequenzen nach sich zogen. Vielmehr waren die Folgen zumeist politischer Natur. So konnten hoheitliche Rechtsverletzungen etwa dazu beitragen, politische Kräfte zu mobilisieren, die sich der öffentlichen Gewalt widersetzen. Den Herrschenden drohten dann vor allem Autoritätsverlust und Absetzung. Werden beispielsweise die verschiedenen deutschen Staaten des 18. und 19. Jahrhunderts betrachtet, so existierte letztlich bis Ende des 19. Jahrhunderts keine ernstzunehmende Möglichkeit der Unterworfenen, sich gegen rechtswidriges Verhalten der Exekutive effektiv zur Wehr zu setzen. Noch bis Mitte des 19. Jahrhunderts erfolgte die „Kontrolle“ exekutiven Handelns durch die Verwaltung selbst (sog. Administrativjustiz) – aus rechtsstaatlicher Perspektive eine mangelhafte, weil für eine unabhängige Kontrolle offensichtlich untaugliche Lösung. Die in der gescheiterten deutschen Märzrevolution in den Jahren 1848/49 entstandene (und nie in Kraft getretene) Paulskirchenverfassung forderte daher ausdrücklich die Abschaffung der administrativen Selbstkontrolle: „Die Verwaltungsrechtspflege hört auf; über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte“. Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts entwickelte sich zunächst in Baden, später auch in Preußen, Württemberg und Bayern eine unabhängige (Verwaltungs-)Gerichtsbarkeit, zu deren ausdrückliche

Aufgabe auch die gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Handelns der öffentlichen Gewalt gehörte.

Die heute ebenfalls einen wichtigen Aspekt der Rechtsstaatsidee bildende Möglichkeit, die öffentliche Gewalt nicht nur einer rechtlichen Überprüfung zu unterziehen, sondern sie für getanes Unrecht auch tatsächlich haftbar zu machen, entwickelte sich noch später. Zwar sah etwa das Allgemeine Preußische Landrecht aus dem Jahr 1794 bereits eine persönliche Haftung der preußischen Beamten für die schuldhafte Verletzung ihrer Amtspflichten vor. Weil es sich jedoch um eine persönliche Haftung der Beamten handelte, ließen die Geschädigten Gefahr, bei Zahlungsunfähigkeit eines Beamten leer auszugehen. Erst zum Anfang des 20. Jahrhunderts erfolgte daher die rechtliche Überleitung der Beamtenhaftung auf den Staat (Staatshaftung).

Stufenweise Verwirklichung von Rechtsstaatlichkeit

Die verschiedenen Anforderungen der Rechtsstaatlichkeit sind in ihrer Gesamtheit als eine Art erstrebenswerter rechtsstaatlicher Idealzustand zu begreifen. Ein Rechtsstaat ist folglich keineswegs entweder existent oder nicht existent, sondern als eine abgestufte Entwicklung zu verstehen. Besonders prägnant formuliert es der Staatsrechtler und ehemalige Verfassungsrichter Dieter Grimm: „Rechtsstaatlichkeit ist keine Frage des Alles oder Nichts, sondern des Weniger oder Mehr. Zwar ist der Rechtsstaat kein Prozess, wie gelegentlich behauptet, sondern ein Zustand. Doch kann sich die Verwirklichung des Rechtsstaats prozesshaft von Stufe zu Stufe vollziehen. [...] Jede neue Stufe bedeutet einen Fortschritt gegenüber dem vorherigen Zustand. Selbst das Minimalkonzept der Gesetzesbindung der Verwaltung, noch ohne Rücksicht auf den Inhalt der Gesetze, ist ein Fortschritt gegenüber willkürlicher Herrschaft. Je elementarer die Stufe ist, welche beschritten wird, desto größer ist auch das Bedürfnis danach.“

Die Problematik wertegebundener

Rechtsstaatskonzepte

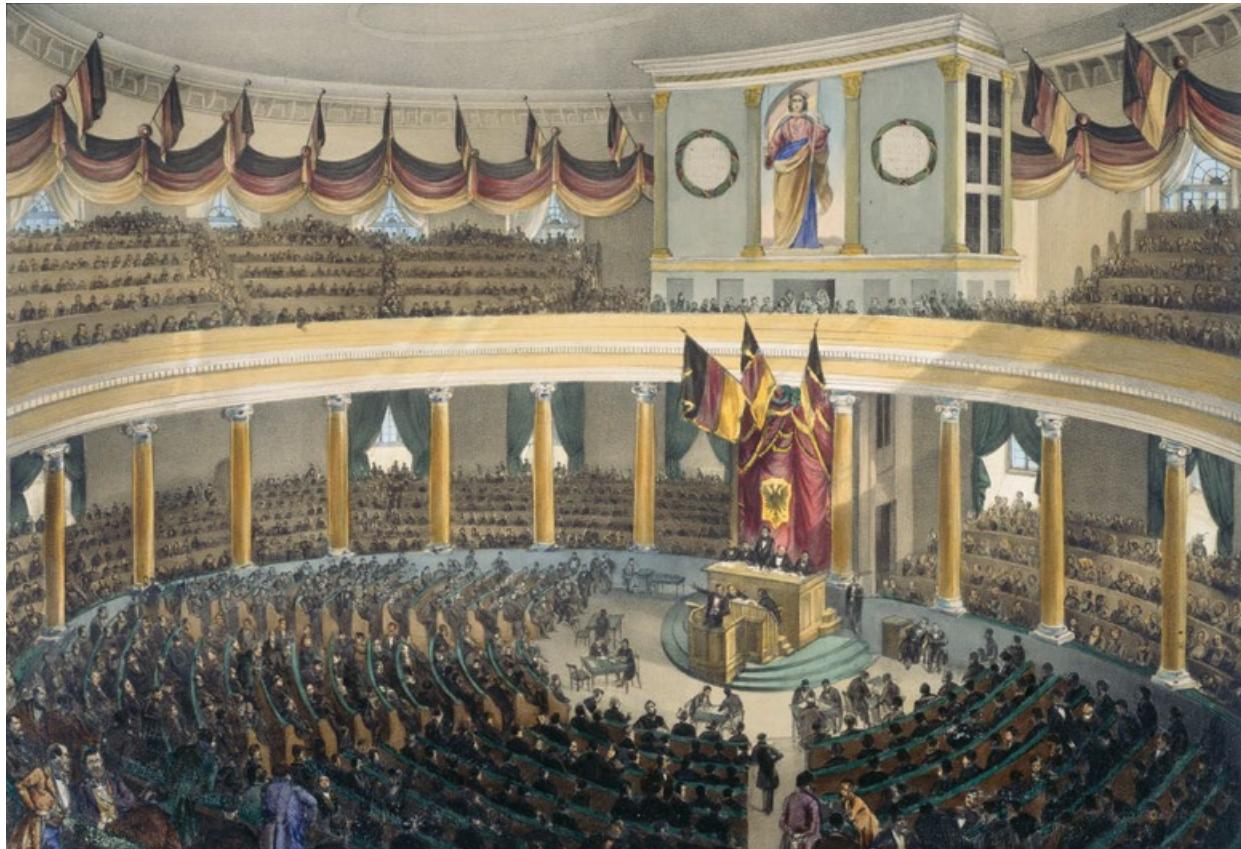
Während über die zuvor dargestellten einzelnen Anforderungen der Idee der Rechtsstaatlichkeit weitestgehend Einigkeit besteht, gehen einige Konzeptionen der Rechtsstaatlichkeit noch deutlich darüber hinaus. Häufig werden diese umfassenderen Ansätze dabei als materielle Rechtsstaatskonzeptionen bezeichnet. Gemeinsam ist ihnen, dass sie die oben erörterten Zielsetzungen der Begründung und Begrenzung öffentlicher Gewalt (aus denen sich wiederum die gezeigten einzelnen rechtsstaatlichen Anforderungen ableiten) noch eine weitere Zielsetzung hinzufügen. Bei dieser dritten Zielsetzung geht es konkret darum, dass im Rechtsstaat nicht nur überhaupt eine Rechtsordnung existieren, sondern dass es sich bei dieser Rechtsordnung ihrem Inhalt nach auch um eine „gute“ Rechtsordnung handeln soll.

Auf den ersten Blick mag ein solches erweitertes Verständnis der Rechtsstaatlichkeit überzeugend wirken. Was spricht schon gegen eine „gute“ Rechtsordnung? Doch bei genauerer Betrachtung gestaltet sich die Frage nach den Bedingungen einer „guten“ Rechtsordnung kompliziert. Problematisch ist vor allem, dass die Maßstäbe, anhand derer eine Rechtsordnung als „gut“ bewertet wird, stark variieren und häufig auch moralisch und politisch stark aufgeladen sind. Gefordert werden dabei etwa die Umsetzung von allgemeiner Gerechtigkeit, sozialer Wohlfahrt oder gesamtgesellschaftlicher Umverteilung, teilweise aber auch der besondere Schutz von Privateigentum oder die Festlegung des Wirtschaftssystems auf die freie Marktwirtschaft.

Eben weil die Maßstäbe für eine „gute“ Rechtsordnung dabei so divers und unbestimmt sind, droht im Ergebnis die Gefahr einer Überfrachtung der Rechtsstaatsidee. Auch die Rechtsphilosophen Jeremy Waldron und Joseph Raz (1939–2022) führen dazu treffend aus: „Sobald wir die Möglichkeit eröffnen, dass der Rechtsstaat eine materielle Dimension hat, lösen wir eine Art Wettbewerb aus, bei dem jeder darum buhlt, dass sein bevorzugtes politisches Ideal als materielle Dimension des Rechtsstaates aufgenommen wird“ (Jeremy Waldron, sinngemäß übersetzt aus dem Englischen). „Wenn die Rechtsstaatlichkeit die Herrschaft des guten Rechts ist, dann erfordert jede Formulierung der Rechtsstaatlichkeit letztlich die Formulierung einer ganzen Sozialphilosophie. Unter dieser Bedingung verliert der Begriff jedoch jede brauchbare Funktion. Die Idee der Rechtsstaatlichkeit hilft uns nicht weiter, wenn an sie zu glauben nichts anderes bedeutet, als dass das Gute siegen soll“ (Joseph Raz, sinngemäß übersetzt aus dem Englischen).

Das heißt aber natürlich nicht, dass Gemeinschaften in ihrer Rechtsordnung bestimmte Wertvorstellungen nicht verbindlich niederlegen können oder sollen. Es heißt lediglich, dass nicht schon die Rechtsstaatsidee selbst die Gemeinschaft auf ganz bestimmte moralische oder politische Werte festlegt. In ihren zentralen Zielen, öffentliche Gewalt zu begründen und zu begrenzen, soll die rechtsstaatliche Ordnung gerade auch einen Beitrag zur Freiheit von Wertediskursen leisten, anstatt sie im Voraus festzulegen.

Vom 18. Mai 1848 an tagt in der Frankfurter Paulskirche das erste gesamtdeutsche Parlament, um u.a. eine freiheitliche Verfassung zu erarbeiten.



Abgrenzungen zu anderen Ideen

Es ist außerdem wichtig zu betonen, dass die Idee der Rechtsstaatlichkeit nicht synonym für das umfangreiche liberale Ideal des freiheitlich-demokratischen Gemeinwesens und die Gesamtheit dessen typischer Strukturen steht. Zwar bildet die Rechtsstaatlichkeit insoweit einen wesentlichen Baustein, umfasst aber keineswegs alle wichtigen Facetten dieses Ideals oder ist damit gar völlig identisch. Wo das freiheitlich-demokratische Gemeinwesen viele weitere, insbesondere etwa auch menschenrechtliche oder demokratische Strukturen voraussetzt, handelt es sich um bedeutsame, aber – nach hier vertretener Meinung – neben der Rechtsstaatlichkeit stehende Dinge. Nichtsdestotrotz kommt es im Verhältnis dieser verschiedenen Konzepte zu erheblichen Überschneidungen, Wechselwirkungen und mitunter auch zu Spannungen.

Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte

Zunächst soll das Verhältnis von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten näher beleuchtet werden. Unter Menschenrechten (in manchen Rechtsordnungen, etwa der deutschen, auch Grundrechte genannt) ist ein Katalog bestimmter, den Einzelnen gegenüber der öffentlichen Gewalt individuell zustehender Freiheits- und Gleichheitsrechte zu verstehen. Beispiele sind das Recht auf körperliche Unversehrtheit, die Religionsfreiheit, die Meinungsfreiheit oder auch die Versammlungsfreiheit. Die öffentliche Gewalt muss diese Rechte nicht nur respektieren, sondern, wo nötig, auch schützen. Ob die Existenz eines Katalogs von Menschenrechten einen Teil rechtsstaatlicher Ordnung darstellt, ist sehr umstritten.

Nicht wenige Rechtsstaatstheoretikerinnen und Rechtsstaatstheoretiker begreifen das Konzept der Menschenrechte – jedenfalls deren generelles Vorhandensein, manchmal aber auch ganz konkrete einzelne Menschenrechte – als einen wesentlichen Teil rechtsstaatlicher Ordnung. Für eine solche Eingliederung in die Rechtsstaatsidee werden verschiedene Argumente vorgebracht. Eher unbrauchbar ist dabei das – plattitüdenhafte, aber häufig vorkommende – Argument, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit seien im freiheitlich-demokratischen Gemeinwesen nun einmal untrennbar miteinander verbunden. Etwas überzeugender ist es hingegen, wenn darauf hingewiesen wird, dass Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit letztlich die gleichen Ziele verfolgen. So wohl den Menschenrechten als auch der Rechtsstaatlichkeit gehe es um die Freiheit und Würde der Einzelnen durch die Begrenzung öffentlicher Gewalt.

Nichtsdestotrotz spricht im Ergebnis mehr dafür, die Menschenrechte nicht als Teil der Rechtsstaatsidee zu begreifen. Der wichtigste Grund, beide zu trennen, liegt in den unterschiedlichen Funktionsweisen von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten. Während die Rechtsstaatlichkeit das Ziel der freiheits- und würdesichernden Begrenzung öffentlicher Gewalt durch institutionelle und organisatorische Mechanismen bewirkt, erreichen die Menschenrechte selbiges Ziel über den gänzlich anders gelagerten Mechanismus einer subjektiven Ermächtigung des Individuums. Ein beispielhafter Vergleich der rechtsstaatlichen Anforderung der Gewaltenteilung mit dem Menschenrecht auf körperliche Unversehrtheit verdeutlicht dies. Beides dient zweifelsohne dazu, öffentliche Gewalt zu begrenzen. Die Gewaltenteilung erreicht diese Begrenzung jedoch über eine allgemeine Anforderung an die Organisation von öffentlicher Gewalt, während das Menschenrecht auf körperliche Unversehrtheit jeder und

jedem Einzelnen ein individuelles Recht gegenüber der öffentlichen Gewalt zuweist.

Für eine Trennung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten spricht außerdem, dass die „Herabsetzung“ der Menschenrechte zu einem rechtsstaatlichen Inhalt „unter vielen“ und die sich darin andeutende Unterordnung der Menschenrechte ihrer Bedeutung als humanistischem Schlüsselkonzept nicht gerecht würde. Der Gedanke der menschenrechtlichen Subjektivierung des Einzelnen kann und sollte für sich stehen. Die hier vertretene Trennung relativiert die Bedeutung der Menschenrechte daher nicht, sondern verstärkt sie gerade.

Dass es trotz dieser konzeptionellen Trennung zu erheblichen Überschneidungen und Wechselwirkungen zwischen Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten kommt, bleibt unbenommen. So sind die Menschenrechte als (Verfassungs-) Rechtsnormen zunächst in besonderem Maße auf die rechtsstaatliche Vorbedingung der Organisation einer Gemeinschaft durch Recht sowie die Rechtsgebundenheit aller öffentlichen Gewalt angewiesen. Die Wirksamkeit der Menschenrechte beruht darüber hinaus ganz wesentlich auf ihrer rechtlich organisierten Durchsetzbarkeit und damit vor allem auf der Möglichkeit, Rechtsschutz vor Gericht zu erlangen. Soweit die Menschenrechte außerdem nicht nur auf die Abwehr von Eingriffen, sondern zugleich auch auf ihren Schutz durch die öffentliche Gewalt gerichtet sind, ist auch die rechtsstaatliche Begründung öffentlicher Gewalt eine Garantin der Wirksamkeit von Menschenrechten. Denn um wirksam geschützt zu werden, sind die Menschenrechte auf die ordnende Existenz öffentlicher Gewalt gerade angewiesen.

Der Rechtsstaatlichkeit kommt im Verhältnis zu den Menschenrechten jedoch nicht allein der Status einer Vorbedingung zu. Vielmehr verlaufen die Wechselwirkungen auch in entgegengesetzter Richtung. So finden einzelne rechtsstaatliche Anforderungen erst durch die Menschenrechte zu maximaler Wirkung. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die rechtsstaatliche Anforderung gerichtlichen Rechtsschutzes erst über eine Ausgestaltung als subjektives (Menschen-)Recht größtmögliche Wirksamkeit erzielt.

In ihrer „Checkliste Rechtsstaat“ fasst die Venedig-Kommission – ein wichtiges Beratungsgremium des Europarats – daher Trennung und Wechselwirkungen von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten wie folgt zusammen: „Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sind miteinander verknüpft. [...]. Die Rechtsstaatlichkeit wäre nur eine leere Hülle, wenn sie nicht den Zugang zu den Menschenrechten ermöglichen würde. Umgekehrt werden der Schutz und die Förderung der Menschenrechte nur durch die Achtung der Rechtsstaatlichkeit verwirklicht: Ein starkes rechtsstaatliches System ist für den Schutz der Menschenrechte unerlässlich“ (sinngemäß übersetzt aus dem Englischen).

Rechtsstaatlichkeit und Demokratie

In einem weiteren Schritt ist nun noch ein Blick auf das spezielle Verhältnis von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu werfen. Das Konzept der Demokratie besteht im Grundsatz darin, dass alle öffentliche Gewalt (insbesondere die Rechtssetzung) im Volk ihren Ursprung und damit auch ihre Legitimation findet. Obwohl die demokratische Legitimation von öffentlicher Gewalt einen besonders wesentlichen Aspekt freiheitlich-demokratischer Gemeinwesen darstellt, ist das Konzept der Demokratie etwas anderes als die Idee der Rechtsstaatlichkeit. So ist die rechtsstaatliche Begründung und Begrenzung öffentlicher Gewalt zumindest im Grundsatz auch

Das Bundesverfassungsgericht als zentraler Akteur der Machtbegrenzung

Warum haben Sie als eine französische Professorin ein Buch über die Anfänge des Bundesverfassungsgerichts geschrieben?

Abgesehen von dem allgemeinen Wunsch, das Bundesverfassungsgericht dem französischen Publikum besser bekannt zu machen, lagen meiner Idee mindestens zwei Ausgangspunkte zugrunde.

Der erste knüpft an meine Arbeiten zum 19. Jahrhundert in Deutschland an, in denen ich die Bedeutung des Rechtsstaats und der subjektiven Rechte des Einzelnen in Verbindung mit einem gerichtlichen Schutz untersucht habe. Nach der Nazikatastrophe verließ der deutsche Wiederaufbau gerade über die Festigung einer „Demokratie durch Recht“ [...]. Hier ist das Bundesverfassungsgericht ein entscheidender Akteur: Es ist Teil dieser liberalen deutschen politischen Tradition, die sich von der französischen Tradition unterscheidet, die sich stärker an der Volkssovereinheit und dem vom demokratisch gewählten Parlament beschlossenen Gesetz orientiert.

Zweitens wollte ich das Bundesverfassungsgericht untersuchen, um die fortbestehenden Gegensätze zur französischen Verfassungsgerichtsbarkeit – insbesondere zu unserem Conseil constitutionnel – besser zu verstehen. [...]

Was für Lehren lassen sich aus der Gründungszeit des Bundesverfassungsgerichts ziehen?

[...] Die symbolische Kraft und die rechtliche Wirksamkeit, die das Grundgesetz bis heute besitzt, lassen sich nur verstehen, wenn man auf diese Gründungszeit zurückblickt. Es ist nämlich der Kontext der Nachkriegszeit, in dem sich das Gericht fast sofort als entscheidender Akteur behauptet.

Dies geschah nicht ohne Konflikte und Schwierigkeiten. Doch bereits in dieser Gründungszeit wurden die Grundlagen seiner Legitimität gelegt. Was seine Zusammensetzung betrifft, so wird beispielsweise die Rolle der Richter der ersten Generation im Kontext der Zeit nach dem Nationalsozialismus betrachtet, was für den französischen Beobachter besonders interessant ist. Was seine Kompetenzen betrifft, so erfahren wir aus der Gründungszeit viel über den juristischen Aktivismus, den das Gericht sehr schnell entfaltete, um das Grundgesetz in den Mittelpunkt des politischen und rechtlichen Systems Deutschlands zu stellen. Die französische Geschichte des Verfassungsrats ist ganz anders.

Welche Rolle spielen Recht und Rechtsstaatlichkeit in Frankreich – im Vergleich zu Deutschland?

[...] Die Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit ist ein gutes Beispiel für diese unterschiedlichen Beziehungen, die Franzosen und Deutsche zum Recht und zur Justiz haben. Der französische Verfassungsrat ist zwar eine Neuerung der Verfassung von 1958; dennoch blieb er lange Zeit eine zweitrangige Institution, im politischen Spiel, in seinen Verhältnissen zu den anderen Gerichten wie auch in seiner wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Wahrnehmung. Später, in den 1970er-Jahren und ab der Verfassungsreform von 2008 (Einführung einer konkreten Normenkontrolle) kam es zu wichtigen Veränderungen [...]. Allerdings: Kann man sich in Deutschland ein Verfassungsgericht vorstellen, das nicht mehrheitlich aus Juristen besteht und Berufsrichtern und Rechtsprofessoren keinen angemessenen Platz einräumt? Die Zusammensetzung des französischen Verfassungsrats heizt die Debatte über die



Außenansicht des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe 2021

Bedeutung, die dem Recht und den Juristen in Frankreich beigemessen wird, immer wieder an [...].

Ist hierzulande die Politik zu sehr verrechtlicht?

Es ist wahr, dass die Stellung des Bundesverfassungsgerichts im Mittelpunkt des institutionellen Systems diese Debatte fördert. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass der Bereich seiner Rechtsprechung extrem weit gefasst ist, was insbesondere der Bedeutung der Grundrechte entspricht, insbesondere mehr noch derjenigen, die wie die Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), die allgemeine Freiheit (Art. 2 Abs. 1) oder die Gleichheit (Art. 3) extensive Ausweiterungen ermöglichen.

Kann man jedoch daraus schließen, dass die Politik „zu sehr“ verrechtlicht ist? Hier möchte ich nuancieren: Einerseits ist die moralische und politische Autorität des BVerfG und damit die Bedeutung der rechtsstaatlichen Dimension der Demokratie wesentlich, um die Dynamik der Mäßigung der Macht aufrechtzuerhalten. Andererseits ist die Stellung eines Verfassungsgerichts nie gesichert, und es bleibt ihm überlassen, einen offenen Dialog mit der Politik und der Gesellschaft zu führen, die seine Entscheidungen verstehen können muss (was für eine ständige Bemühung um Erklärung und Begründung spricht).

Ist die Stärke des Bundesverfassungsgerichts ein Zeichen von politischer Schwäche?

Es ist zwar wesentlich, die Kritiken zu berücksichtigen, die den Populismus des 21. Jahrhunderts nähren. Verfassungsrecht und die Verfassungsgerichtsbarkeit tragen aber zur Stärkung der Macht bei: indem sie die Logik der Mehrheitsentscheidung ergänzen, eine differenzierte Logik der Berücksichtigung von Freiheiten und Minderheiten einbringen, die politische Entscheidung „ko-konstruieren“ usw. Die Verfassungsgerichtsbarkeit und das Verfassungsrecht sind ein wichtiger Bestandteil der politischen Entscheidungsprozesse. Die „Demokratie durch Recht“, die für das Deutschland des Grundgesetzes kennzeichnend ist, ist also vielmehr ein „Zeichen von politischer Stärke“. [...]

Professorin Dr. Aurore Gaillet lehrt öffentliches Recht an der Universität Toulouse.

„Die Tradition der Machtbegrenzung“, Reinhard Müller im Gespräch mit Aurore Gaillet, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. März 2022; © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv



Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts verkündet im Juni 2022 ein Urteil.

ohne deren demokratische Rückkoppelung und Legitimation denkbar. Das Vorherrschen demokratischer Strukturen ist damit jedenfalls kein notwendiger Teil rechtsstaatlicher Ordnung. Eine funktionierende Rechtsordnung, Gewaltenteilung, gerichtlicher Rechtsschutz und dergleichen sind zumindest theoretisch auch in nichtdemokratischen Herrschaftsformen denkbar.

Andersherum ist die Demokratie jedoch in einem Umfang auf die Rechtsstaatlichkeit angewiesen und letztlich eng mit ihr verbunden. Erst das Instrument des Rechts erlaubt eine reelle Wirksamkeit der auf demokratическом Wege beschlossenen Regeln des gemeinschaftlichen Zusammenlebens. Auch ist Demokratie nicht denkbar ohne eine (zugleich selbst an das Recht gebundene) öffentliche Gewalt, welche den Regeln der demokratischen Willensbildung und der demokratisch gesetzten Rechtsordnung selbst Schutz und Effektivität gewährt.

Zugleich findet die Demokratie gewisse Grenzen in der Rechtsstaatlichkeit. Dies zeigt sich insbesondere dort, wo das Recht dem demokratischen Gesetzgeber (und damit letztlich dem Mehrheitswillen des Volkes) formelle Grenzen setzt. So etwa, wenn es auch dem über eine Mehrheit verfügenden demokratischen Gesetzgeber mitunter schwer gemacht wird (oder gar gänzlich unmöglich ist), die besondere Änderungsfestigkeit einer Verfassung zu überwinden. Noch deutlicher wird dieses Spannungsverhältnis dort, wo eine (demokratisch nur verhältnismäßig schwach legitimierte) Verfassungsgerichtsbarkeit am Maßstab der Verfassung Gesetze für nichtig erklären kann und damit gegenüber dem demokratischen Gesetzgeber eine besondere Macht innehaltet.

Aus demokratischer Perspektive sind solche besonderen Verfestigungen der Rechtsordnung zwar begründungsbedürftig. Versteht man Demokratie jedoch richtigerweise als einen Zustand, in dem Minderheiten stets die Chance haben, auch (wieder) zu Mehrheiten werden zu können, so ist es durchaus

sinnvoll, dass dem Mehrheitswillen des Volkes in bestimmten Situationen durch eine Verfassung und die entsprechenden Kompetenzen einer Verfassungsgerichtsbarkeit Einhalt geboten werden kann. Diese rechtsstaatlichen Grenzen werden gerade dann besonders wichtig, wenn sich die demokratische Mehrheit etwa für eine Beeinträchtigung von Minderheitenrechten entscheidet oder die Regeln über den demokratischen Prozess an sich zu ihren Gunsten verändern möchte.

Rechtsstaatlichkeit als ein Teil des liberalen Gemeinwesens

Gerade weil der Begriff des Rechtsstaats im allgemeinen Sprachgebrauch häufig synonym für das liberale Ideal des freiheitlich-demokratischen Gemeinwesens verwendet wird, dürften die vorausgegangenen Einordnungen und Abgrenzungen zunächst ein wenig überraschen. Es ist daher von besonderer Bedeutung, an dieser Stelle ausdrücklich zu betonen, dass diese Ausführungen keinesfalls falsch verstanden werden dürfen. Wenn hier eine wertegebundene Rechtsstaatskonzeption zurückgewiesen oder die Rechtsstaatlichkeit von den Menschenrechten und der Demokratie getrennt wird, so geht es allein um eine möglichst präzise Beschreibung der theoretischen Idee der Rechtsstaatlichkeit. Keineswegs soll damit ein Plädoyer für die Entbehrlichkeit bestimmter Werte, der Menschenrechte oder der Demokratie in liberalen Gemeinwesen gehalten werden. Es steht außer Zweifel, dass ein liberales Gemeinwesen ohne einen essenziellen Wertekanon, menschenrechtliche Gewährleistungen und demokratische Strukturen weder vollständig noch erstrebenswert ist. All dies unter den Begriff der Rechtsstaatlichkeit zu ziehen, würde der Spezifität der Rechtsstaatsidee jedoch nicht gerecht.

Der demokratische Verfassungsstaat

Die Vereinigten Staaten, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, das Vereinigte Königreich, Israel, Japan, Südkorea – diese und weitere Länder können bei aller Unterschiedlichkeit als demokratische Verfassungsstaaten bezeichnet werden. Was ist bei diesem Typus politischer Ordnung das Wesentliche: die Demokratie, die Verfassung oder der Staat? [...] [D]as Wesentliche des demokratischen Verfassungsstaates liegt [...] in der Verbindung von jeweils drei gleichwertigen Prinzipien. Es geht um die Legitimation und Ausübung politischer Herrschaft durch das Volk und in seinem Interesse, um die umfassende Bindung an Recht, für das eine besondere Geltungskraft anerkannt wird und in dessen Rahmen Herrschaft ausgeübt wird, sowie um die Souveränität von Herrschaft in einem definierten Territorium. [...]

In der griechischen Mythologie findet sich in Homers Odyssee eine Erzählung, die in der Verfassungstheorie häufig herangezogen wird, um den Clou der Verbindung von Demokratie und Verfassung zu veranschaulichen. Odysseus muss auf seiner Heimreise die Insel der Sirenen passieren. [...] Mit ihrem betörenden Gesang locken sie vorüberfahrende Seefahrer heran, woraufhin deren Schiffe an den Klippen der Insel zerschellen. Auf Anraten der Zauber göttin Kirke greift Odysseus zu einer List. Seinen rudernden Gefährten verstellt er die Ohren mit Wachs, und sich selbst lässt er an den Mast des Schiffes binden. Zuvor hat er den Gefährten eingeschärft, dass sie ihn unter keinen Umständen von den Fesseln lösen dürfen, sondern Kurs halten und an der Insel vorbeirudern sollen. Es kommt wie erwartet: Sobald Odysseus den Gesang vernimmt, möchte er nur noch zu den Sirenen. Aber die Gefährten, die selbst den Gesang ja nicht hören können, binden ihn – wie vorher verabredet – nur noch fester an den Mast und bringen das Schiff aus der Gefahrenzone. Mit dieser Bindung und den vorausschauenden weiteren Vorkehrungen entgeht Odysseus nicht nur dem sicheren Tod, sondern verschafft sich zugleich die Möglichkeit, den Gesang der Sirenen zu genießen.

Begrenzung des Handlungsspielraums als Schutz vor Gefahr und Ermöglichung von Handlungen, die ohne dies nicht möglich wären – das sind auch die beiden zentralen Wirkungen, die die Bindung des Souveräns an eine Verfassung beinhaltet. So wie sich der um seine Schwächen wissende Odysseus aus weiser Voraussicht an den Mast bindet, so bindet sich das Volk im Wissen um seine Angewiesenheit auf Regeln an eine Verfassung, wodurch sein Handlungsspielraum einerseits begrenzt wird, ihm andererseits aber auch Möglichkeiten geschaffen werden, die ohne diese Bindung nicht bestünden. Damit diese Bindung nicht schon bei der ersten Versuchung wieder gelöst wird, bedarf es für die Verfassung einer besonderen Bestandsgarantie: Sie wird als Recht zweiter Ordnung konzipiert, das gegenüber dem Recht erster Ordnung höherrangig ist. Hervorgebracht werden kann es nur aufgrund eines besonderen Willensentschlusses des Volkes, das sich mit diesem Recht selbst binden will, und geändert werden kann es nur unter erschwerten Bedingungen qualifizierter Mehrheitserfordernisse.

Die Verfassung bewirkt also die Bändigung einer – vermeintlichen oder tatsächlichen – Irrationalität, die sich in politischer Macht Bahn brechen und für die Freiheit des Einzelnen wie auch für das Gemeinwohl zur Gefahr werden kann. Dass solche Gefahren auch der Demokratie drohen, wenn das Volk mit Mehrheit entscheidet, ist eine der zentralen Erfahrungen

der politischen Moderne, weshalb auch diese Herrschaftsform auf institutionelle Sicherungsmaßnahmen zur Kontrolle von Machtausübung und Begrenzung ihrer Verfügungsgewalt angewiesen ist. Das ist der Sinn vielerlei Vorkehrungen im Verfassungsstaat, angefangen bei der Differenzierung zwischen dem Innenhaben und dem Ausüben der Staatsgewalt: Die Staatsgewalt geht vom Volk aus, es bildet die – unter der normativen Prämissen gleicher Freiheit einzig überzeugende – Legitimationsquelle, aber ausgeübt wird die Staatsgewalt durch eigens eingesetzte Regierungsinstitutionen, für die Repräsentanten in periodisch wiederkehrenden Wahlen bestimmt werden. Die gewählten Repräsentanten üben ihr Wahlmandat im Rahmen eines Amtes aus – das heißt, ihre Handlungsvollmacht ist erteilt eine übertragene und zweitens eine rechtlich begrenzte, die drittens inhaltlich durch die aufgegebene Ausrichtung am Gemeinwohl bestimmt ist. Viertens sind die gewählten Amtsinhaber denen gegenüber, die sie repräsentieren, für ihre Tätigkeit politisch verantwortlich. [...]

Wie in der Geschichte von Odysseus und den Sirenen hat dieses institutionelle Arrangement im Verfassungsstaat aber noch eine zweite Wirkung: Zur begrenzend-bändigenden tritt die ermöglichte Wirkung hinzu. So dient die Gewaltenteilung nicht nur der Machtkontrolle, sondern steigert durch die Aufteilung von Kompetenzbereichen auch die Rationalität. [...] Die funktionale Differenzierung staatlicher Aufgaben – Gesetze geben, ausführen und den Inhalt und Prozess auf Rechtmäßigkeit überprüfen – und die Verteilung auf unterschiedliche Institutionen bieten die Chance differenzierter Problemwahrnehmung und angemessener Aufgabenerfüllung. [...]

Und noch etwas ermöglichen Verfassungen: Als vorab festgelegte Spielregeln entlasten sie den politischen Prozess und geben damit Raum für die Auseinandersetzung über kontroverse Inhalte und Lösungsansätze bei divergierenden Problemwahrnehmungen und unterschiedlichen Interessen, mit dem Ziel einer Kompromissfindung. [...]

Tine Stein, „Selbstbindung durch Recht im demokratischen Verfassungsstaat“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 37/2021 (Herrschaft des Rechts), S. 4–11; online unter: www.bpb.de/340001



Eine antike Vase (ca. 480–470 v. Chr.) zeigt Odysseus bei der Umschiffung der Insel der Sirenen.

Das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes

Die einzelnen Elemente des im Grundgesetz verankerten deutschen Rechtsstaatsprinzips belegen, dass sich die Bundesrepublik Deutschland der Idee der Rechtsstaatlichkeit verschrieben hat.

Wie eine Vielzahl anderer Staaten, hat sich die Bundesrepublik Deutschland entschieden, ihr Gemeinwesen nach der Idee rechtsstaatlicher Ordnung zu organisieren. Deutschland ist also ein Rechtsstaat. Aber was bedeutet das konkret? Den zentralen Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage bildet die deutsche Verfassung, also das Grundgesetz, das die Bundesrepublik Deutschland auf eine rechtsstaatliche Grundordnung festlegt.

Historische Ausgangspunkte

Die Geschichte der *deutschen* Rechtsstaatlichkeit beginnt allerdings keineswegs erst mit der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland von 1949. Vielmehr lassen sich ihre heute im Grundgesetz fortwirkenden Ursprünge bis in die liberalen Diskurse über das richtige Maß von Herrschaftsgewalt im späten 18. und 19. Jahrhundert zurückverfolgen. Damit soll nicht gesagt werden, dass es einzelne Ansätze rudimentärer rechtsstaatlicher Ordnung nicht auch bereits zuvor gegeben hat, etwa in den mittelalterlichen deutschen Herzogtümern und Königreichen. Als staatstheoretisches Gesamtkonzept der Begründung und Begrenzung tritt die Rechtsstaatlichkeit im

deutschen Kontext jedoch erst ab dem Ende des 18. Jahrhunderts in Erscheinung.

Einen wichtigen Ausgangspunkt bilden dabei die nordamerikanische (1773–1783) und die Französische Revolution (1789–1799). Inspiriert von den freiheitlichen Leitgedanken der Revolutionen und deren sich in der Staatsorganisation deutlich niederschlagenden Folgen, wandten sich zu Beginn des 19. Jahrhunderts auch deutsche Staatsdenker der Rechtsstaatsidee zu. Vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen mit den absolutistischen Herrschaftsordnungen des 18. Jahrhunderts wurde die Rechtsstaatlichkeit dabei vor allem als Garantie bürgerlicher Freiheit gegenüber den schrankenlosen Zugriffen des Staates verstanden. Eine wesentliche Grundlage bildete das aufklärerische Vernunftdenken des deutschen Philosophen Immanuel Kant (1724–1804). Der Rechtsstaat sei ein



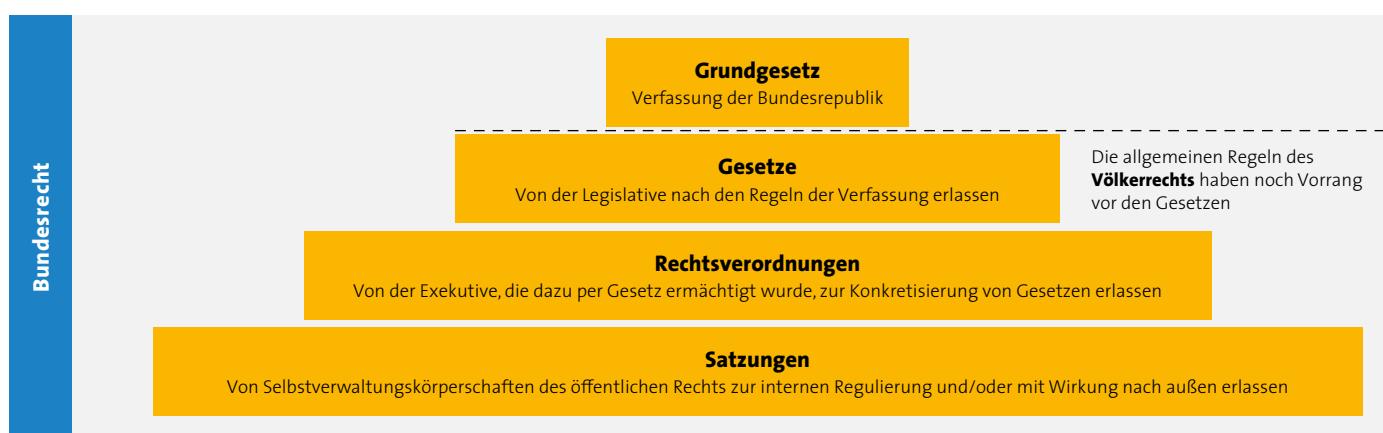
→ In der bpb-Mediathek

**erklärt der Kabarettist Abdelkarim,
was ein Rechtsstaat eigentlich ist.**

Der Stufenbau der Rechtsordnung In Deutschland

EU-Recht

hat bei der Anwendung in strittigen Fällen
Vorrang vor dem deutschen Recht





Immanuel Kant (l.) und Robert von Mohl (M.) liefern in ihren Arbeiten wesentliche Grundlagen für das deutsche Rechtsstaatsdenken. Vom 6. Februar 1919 bis zum 21. Mai 1920 tagt die Weimarer Nationalversammlung und legt die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Weimarer Republik als erste Demokratie auf deutschem Boden fest (r.). Nach ihrer Machtübernahme zerstören die Nationalsozialisten diese Demokratie: Am 23. März 1933 marschieren SA- und SS-Männer während der Abstimmung über das sogenannte Ermächtigungsgesetz in den Reichstag ein (u.).

Staat, in dem die Vernunft herrsche, nicht die Religion oder der bloße Wille des Herrschers. Nach Ansicht des Staatsrechtlers Robert von Mohl (1799–1875), der als Begründer des deutschen Begriffs „Rechtsstaat“ gilt, sollten in der rechtsstaatlichen Ordnung vor allem bürgerliche Freiheiten sowie die liberalen, nationalen und sozialen politischen Werte des deutschen Vormärz gelten. Mit dem Scheitern der Märzrevolution 1848 ebbte diese starke politische Aufladung der Rechtsstaatsidee allerdings zunächst wieder ab. In der Folge hatten bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts nahezu alle deutschen Staaten Verfassungen eingeführt, in denen sich zahlreiche Forderungen der bürgerlichen Rechtsstaatsbewegung bereits in Ansätzen wiederfanden – allen voran das Großherzogtum Baden und das Königreich Württemberg.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wich das bürgerliche Verständnis der Rechtsstaatlichkeit einer eher formalen Betrachtungsweise, die sich vor allem auf die Funktionsfähigkeit, die Rechtsbindung und die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung konzentrierte. Diese Entwicklung erreichte ihren Höhepunkt im Deutschen Kaiserreich (1871–1918) mit der Umschreibung des Rechtsstaats als „Staat des wohlgeordneten Verwaltungsrechts“, wie ihn der Rechtswissenschaftler Otto Mayer (1846–1924) seinerzeit nannte. Gerade in diesem formalen Sinne zeigte sich das als konstitutionelle Monarchie verfasste Kaiserreich in einer Gesamtanschau der deutschen Landesverfassungen und der Reichsverfassung von 1871 in weiten Teilen bereits als rechtsstaatlich organisiert. So existierten nicht nur eine effektive Rechtsordnung und eine äußerst funktionsfähige öffentliche Gewalt, sondern auch Ansätze von Gewaltenteilung, der Bindung öffentlicher Gewalt an das Recht und einer unabhängigen Justiz. Diese frühen rechtsstaatlichen Strukturen des Kaiserreichs konnten sich nach dem Ende des

Ersten Weltkrieges in der Weimarer Republik (1918–1933) zu einem vergleichsweise hohen Niveau an Rechtsstaatlichkeit fortentwickeln und weiter verdichten.

Ein vorerst jähes Ende fand die deutsche Rechtsstaatlichkeit im Nationalsozialismus (1933–1945). Ausgehend vom Ermächtigungsgesetz, das die Grundsätze der Gewaltenteilung der Weimarer Republik vollends zerstörte, entledigte sich das nationalsozialistische Willkürregime – auch unter willfähriger Unterstützung des Nationalsozialisten und „Kronjuristen des Dritten Reichs“ Carl Schmitt (1888–1985) – schließlich sämtlicher rechtsstaatlicher Begrenzungen. Anders als teilweise behauptet, bereitete die bis zu diesem Zeitpunkt vorherrschende eher formale Konzeption der Rechtsstaatlichkeit (der Weimarer Republik) dabei keineswegs den Nährboden der nationalsozialistischen Schreckensherrschaft. Vielmehr war die Diktatur der Nationalsozialisten zu keinem Zeitpunkt auch nur mit den grundlegendsten Anforderungen der rechtsstaatlichen Idee (insbesondere der Allgemeingültigkeit der Rechtsordnung, der Rechtsbindung öffentlicher Gewalt, der Gewaltenteilung oder des effektiven Rechtsschutzes) in Einklang zu bringen. Erst nach der Befreiung Deutschlands im Jahr 1945 konnte ein Wiederaufbau der Rechtsstaatlichkeit im besetzten Deutschland und ab 1949 dann auch in der neu gegründeten Bundesrepublik Deutschland beginnen.

Für die Deutsche Demokratische Republik (DDR, 1949–1990) war dies jedoch nicht der Fall. Obwohl bis heute vereinzelt der Mythos von einer rechtsstaatlichen DDR aufrechterhalten wird, gewährleistete das diktatorische Herrschaftssystem der DDR zentrale Aspekte der Rechtsstaatlichkeit gerade nicht. Zwar sah die Verfassung der DDR vereinzelt rechtsstaatliche Elemente vor. Die Wirklichkeit wurde diesen Ansprüchen jedoch nicht gerecht. Entsprechend dem Selbstverständnis der

Zur Person Carl Schmitt

Er war Staatsrechtler in der Weimarer Republik und im Dritten Reich, der auch als politischer Philosoph gehandelte Carl Schmitt (1888–1985). An seiner Person scheiden sich bis heute die Geister. Er gilt als Kronjurist des „Dritten Reiches“, als karrieristischer und einflussreicher Juraprofessor und Gutachter, der sowohl das Vorgehen der Nazis während des Röhm-Putsches als auch die „Nürnberger Rassegesetze“ rechtfertigte. Nach dem Krieg war er Persona non grata, Prototyp des gewissenlosen Wissenschaftlers, zumal er an seinem rabiaten Antisemitismus festhielt.

Im Unterschied zu vielen NS-Juristen wurde er nicht nahtlos in den akademischen Betrieb der Bundesrepublik übernommen. Dennoch waren die juristischen Väter des Grundgesetzes zu einem nicht geringen Teil seine Schüler, ebenso Verfassungsrichter; die Begriffe „wehrhafte Demokratie“ und „Verfassungswirklichkeit“ gehen auf seinen Einfluss zurück. Seine Theorien bilden eine wichtige Grundlage für rechte wie linke Intellektuelle. Schmitts Denken scheint eine Grundmelodie der Regierungspraxis moderner, auch (post-)demokratischer Staaten zu sein. [...]

Carl Schmitt hatte bis zum Schluss auf der juristischen Ebene die Weimarer Republik verteidigt und sogar ein Verbot der NSDAP betrieben. Doch nach der Ernennung Hitlers zum Reichskanzler trat er nicht nur in dessen Partei ein, sondern arbeitete mit Hermann Göring und Roland Freisler, Hitlers späterem Blutrichter, zusammen.

Carl Schmitt bekleidete in der gleichgeschalteten Nazi-Justiz mehrere hohe Ämter. Er feierte die Ermordung der SA-Kader im sogenannten Röhm-Putsch und er war ein geradezu paranoider Judenhasser. Nach Kriegsende internierten und verhörten ihn die US-Behörden. Sie wollten ihn in Nürnberg als Kriegsverbrecher vor Gericht stellen. Zu einer Anklage kam es nicht. Doch da sich Carl Schmitt weigerte, sich seiner Verantwortung für die Nazi-Diktatur zu stellen, wurde er nicht in den juristischen Lehrbetrieb der Bundesrepublik Deutschland übernommen. [...]

Im 21. Jahrhundert bilden die Schriften Carl Schmitts die ideologische Grundlage der „Neuen Rechten“ mit Denkern wie Alain de Benoist oder Pierre Krebs. Aber auch im linken Spektrum finden sich Schmitt-Epigonen: die belgische Politikwissenschaftlerin Chantal Mouffe, der Politiker Joschka Fischer oder der italienische Philosoph Giorgio Agamben.

Was den umstrittenen Staatsrechtler für die unterschiedlichsten politischen Lager bis heute anschlussfähig macht, ist eine Begriffsscheidung, die in die Ideengeschichte einging. [...]

Die Freund-Feind-Theorie: Damit hatte Carl Schmitt das Betriebs- und Funktionsgeheimnis des modernen Staates formuliert. Nicht als Forderung, sondern als Beschreibung einer idealen Form tiefgreifender Machtssicherung – unabhängig davon, um welche Art von Staat es sich dabei handelt. Pramat der Politik, nicht des Rechts, so Carl Schmitt, ist die Bedingung dafür, dass ein Staat sich gegen seine Gegner behaupten kann. [...]

Politik kann nur existieren, wenn die Möglichkeit besteht, einen Feind zu erkennen. Staatliche Ordnung genießt dabei absolute Priorität vor der rechtlichen. Konkret bedeutet das: Zum Zweck der Sicherheit des Staates kann eine Verfassung zeitweise gebrochen oder suspendiert werden.



Der deutsche Staatsrechtler Carl Schmitt 1978

Carl Schmitts Freund-Feind-Konzeption entstand vor der Nazi-Diktatur, sie ist also nicht als Gebrauchsanweisung zur Installation einer Gewaltherrschaft zu verstehen. Schmitt ging es vielmehr darum, in den unsicher werdenden politischen Verhältnissen der Weimarer Republik die Rolle des Staates zu stärken. Sein staatsdienender Etatismus und seine Treue zur Verfassung gingen weit genug, dass er bereits 1932 Pläne ausgearbeitet hatte, mit denen eine zeitlich begrenzte legale Diktatur des Reichspräsidenten errichtet werden sollte. So sollten – nach Schmitt – Verfassung und Demokratie geschützt und die Machtergreifung durch die Nationalsozialisten verhindert werden. [...]

Unter dem Titel „Der Führer schützt das Recht“ hatte Carl Schmitt am 1. August 1934 in der gleichgeschalteten „Deutschen Juristen-Zeitung“ die formalrechtliche Begründung für das Vorgehen Hitlers gegen Ernst Röhm und die SA nachgeliefert:

„Der Führer schützt das Recht vor dem schlimmsten Missbrauch, wenn er im Augenblick kraft seines Führertums als Oberster Gerichtsherr unmittelbar Recht schafft. [...] Der wahre Führer ist immer auch der Richter. [...] Die Tat des Führers [...] war echte Gerichtsbarkeit. Sie untersteht nicht der Justiz, sondern war selbst höchste Justiz.“ [...]

Carl Schmitts Schriften „Der Hüter der Verfassung“ und „Der Begriff des Politischen“ erschienen zu einem Zeitpunkt, als die Weimarer Republik nur noch durch Notverordnungen und vom Reichspräsidenten ernannte Kanzler regiert werden konnte. Adolf Hitler war der letzte in dieser Reihe. Diese Zeit zeichnete sich auch dadurch aus, dass der Staat sein Heil in der Stärkung seiner Exekutivgewalt und einer Aufforstung polizeilicher Maßnahmen suchte. Flankiert wurde das durch eine antiparlamentarische Rhetorik, die den Reichstag als Quatschbude denunzierte, woran auch Carl Schmitt nicht unbeteiligt war. [...]

Carl Schmitt machte sich zum Komplizen einer verbrecherischen Diktatur. Zum einen, weil er ein skrupelloser Karrierist war. Zum anderen aber, weil er mehr als einmal der Weimarer Republik die letzte Öl lung verabreicht hatte und nun für sich die Chance sah, seinen idealen autoritären Staat mit aufzubauen. [...]

Michael Reitz, „Versuch über das Denken Carl Schmitts“, in: Deutschlandfunk vom 24. Februar 2019

Die DDR war kein Rechtsstaat

In der DDR fehlten bereits die formalen Elemente des Rechtsstaates wie die Gewaltenteilung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Bindung der Verwaltung an die gültigen Gesetze) und die Unabhängigkeit der Gerichte. Der Staatsaufbau und das Rechtswesen der DDR entsprachen allein aus diesem Grund nicht rechtsstaatlichen Standards. Zudem kann ein Staat, der – wie die DDR – auf seine Bürger schießen lässt oder sie in Gefängnisse sperrt, weil sie ihn verlassen wollten, kein Rechtsstaat sein. [...]

Die Verfassung der DDR stellte klar, dass der sozialistische Staat instrumentalen Charakter in den Händen der Arbeiterklasse unter Führung der SED besaß. In konsequenter Weiterentwicklung des Gedankens, dass das Recht der zum Gesetz erhobene Wille der herrschenden Klasse sei, wurde das sozialistische Recht der DDR zum Ausdruck der Macht der herrschenden „Arbeiterklasse“ und ihrer Verbündeten, die sie durch ihr Hauptinstrument, den Staat, verwirklichte. [...]

Die Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches waren anfangs in der DDR übernommen worden. 1976 wurde es dann durch das Zivilgesetzbuch der Deutschen Demokratischen Republik ersetzt. Eigentums-, Patent- und Erbrecht waren eng begrenzt, das Vertragsrecht war der Planwirtschaft verpflichtet.

Die erste Verfassung aus dem Jahre 1949 enthielt neben dem Grundsatz des föderalen Aufbaus des Staates noch bürgerlich-demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien wie die Gewaltenteilung oder die Unabhängigkeit der Gerichte und der Rechtspflege sowie Grundrechte wie das Recht auf freie Meinungsäußerung, Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit oder Auswanderungsfreiheit. Einzelne Elemente davon blieben zwar auch noch in der sozialistischen Verfassung der DDR von 1968 erhalten, galten in der Verfassungswirklichkeit aber nicht. Die für einen Rechtsstaat unabdingbare Unabhängigkeit der Gerichte war nicht gegeben. Das Rechtswesen der DDR entsprach damit nicht rechtsstaatlichen Standards. In der DDR waren Rechtsanwälte nicht unabhängig vom Staat. Sie hatten kein Recht auf Akteneinsicht und bekamen – wie die Richter – lediglich einen zusammenfassenden Bericht. Vor al-

lem bei politischen Prozessen griff die SED-Führung außerdem oft direkt in Verfahren ein und legte Urteile fest bzw. korrigierte diese, dann meist im Sinne einer Strafverschärfung.

Politische Häftlinge gab es in der DDR-Terminologie nicht: Sie wurden kriminalisiert bzw. als „normale“ Straftäter angesehen. Bei Anklagen und Urteilen herrschte vielfach Willkür. Typische politische Delikte waren „Sabotage“, „staatsfeindliche Hetze“ oder „Rowdyismus“. Nicht selten gab es bei den Verfahren gar keine Beweise, und die Urteile trafen solche, die mit den ihnen vorgeworfenen „Taten“ gar nichts zu tun hatten. Die Haftstrafen waren meist drakonisch und reichten von langen Gefängnisaufenthalten bis zu Lagerhaft in der Sowjetunion. [...]

Art. 32 der Verfassung gewährleistete die Freizügigkeit, d.h. das Recht eines jeden Bürgers, innerhalb des Staatsgebiets der DDR und im Rahmen ihrer Gesetze seinen Wohnsitz oder zeitweiligen Aufenthalt frei zu wählen und sich innerhalb des Staatsgebiets aufzuhalten. Dessen ungeachtet war die DDR nach Art. 12 Abs. 2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966, den die DDR am 14. Januar 1974 ratifizierte und der am 23. März 1976 in Kraft trat, völkerrechtlich verpflichtet, ihren Bürgern die Ausreise zu gestatten. Dieser Verpflichtung kam die DDR mit folgender Begründung nicht nach: „Die Auswanderung ist ein typisches Produkt der Krisenwirtschaft kapitalistischer Staaten, in der DDR gibt es keine soziale Basis für ein Grundrecht auf Auswanderung. Die Entscheidung über Auswanderungsanträge liegt im freien Ermessen der Verwaltungsbehörden, die dabei die Klassenauseinandersetzung zwischen Sozialismus und Imperialismus zu berücksichtigen haben, sie stellen in Rechnung, dass die Auswanderung in einen imperialistischen Staat bedeutet, Menschen einem System auszuliefern, das sie ausbeutet und zwingt, einer aggressiven Politik zu dienen, die ihre Existenz gefährdet und sich gegen den Sozialismus richtet.“

Adenauer Campus, DDR-Tutorium, © Konrad-Adenauer-Stiftung 2021;
www.adenauercampus.de/ddrtutorium/mythos-und-wirklichkeit/die-ddr-war-ein-rechtsstaat
www.adenauercampus.de/staat-und-gesellschaft/justiz



War die DDR ein „Unrechtsstaat“? Die für einen Rechtsstaat vorausgesetzte unabhängige Justiz gab es in der DDR nicht, Gerichtssitzung 1979.

DDR als Arbeiter-und-Bauern-Staat, der Staat und Gesellschaft als Einheit begriff, galten Konflikte zwischen der Staatsgewalt und ihren Bürgerinnen und Bürgern von vornherein als ausgeschlossen. In der Logik des SED-Regimes waren etwa eine Gewaltenteilung oder eine verwaltungs- und verfassungsgerichtliche Kontrolle der Staatsgewalt durch eine unabhängige Justiz überflüssig.

Verfassungsrechtliche Grundlagen

In der heutigen, mit der ehemaligen DDR vereinten Bundesrepublik Deutschland spielt die Verfassung für die Rechtsstaatlichkeit eine entscheidende Rolle. Als ranghöchste Rechtsquelle der Bundesrepublik Deutschland regelt das Grundgesetz (GG) in verbindlicher Weise die Grundordnung des Staates und dabei insbesondere auch die wesentlichen Prinzipien der deutschen Staatsstruktur.

In Artikel 20 Absatz 1 GG legt die Verfassung etwa ausdrücklich fest, dass die Bundesrepublik Deutschland republikanischen und demokratischen Grundsätzen folgt, in der Form eines föderalen Bundesstaates organisiert ist und sich als Sozialstaat um die soziale Sicherheit ihrer Bürgerinnen und Bürger bemüht: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“. Bei diesen sogenannten Staatsstrukturprinzipien handelt es sich um das Republikprinzip, das Demokratieprinzip, das Bundesstaatsprinzip und das Sozialstaatsprinzip. Hinzu kommt die hier besonders interessante verfassungsrechtliche Entscheidung für die Rechtsstaatlichkeit. Auch dieses fünfte Staatsstrukturprinzip – das Rechtsstaatsprinzip – ist im Grundgesetz verankert. Gemeinsam bilden diese Staatsstrukturprinzipien das Fundament des liberalen Ideals eines freiheitlich-demokratischen Gemeinwesens der Bundesrepublik Deutschland.

Anders als die übrigen Staatsstrukturprinzipien wird das Rechtsstaatsprinzip im Grundgesetz jedoch überraschenderweise nicht ausdrücklich genannt. Zwar kommt der Begriff der Rechtsstaatlichkeit im Grundgesetz vor. Ausdrücklich spricht die deutsche Verfassung von Rechtsstaatlichkeit jedoch immer nur dort, wo es ihr gerade um andere Herrschaftsordnungen

geht. So formuliert das Grundgesetz etwa in Bezug auf die deutschen Länder (Art. 28 Abs. 1 GG), die Europäische Union (Art. 23 Abs. 1 GG) oder die internationale Strafgerichtsbarkeit (Art. 16 Abs. 2 GG) explizit die Anforderung deren jeweiliger Rechtsstaatlichkeit, nicht aber in Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland selbst.

Doch obwohl es an dieser ausdrücklichen Nennung fehlt, bestehen keine Zweifel daran, dass auch die Rechtsstaatlichkeit ein wesentliches Staatsstrukturprinzip der Bundesrepublik Deutschland ist. Die verfassungsrechtliche Festlegung auf eine rechtsstaatliche Ordnung ergibt sich dabei aus verschiedenen verfassungsrechtlichen Normen, die den Begriff der Rechtsstaatlichkeit zwar nicht explizit nennen, wohl aber ihre einzelnen Elemente zur Grundlage der Organisation des deutschen Staates machen. Von besonderer Bedeutung ist Art. 20 Abs. 2 und Abs. 3 GG.

Art. 20 Abs. 2 und Abs. 3 GG

(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

Dieser Art. 20 Abs. 2 und 3 GG, der seinem Wortlaut nach eigentlich „lediglich“ die rechtsstaatlichen Elemente der Gewaltenteilung und der Rechtsbindung aller öffentlichen Gewalt regelt (siehe ausführlich unten S. 28ff.), wird als zentraler Standort des allgemeinen Rechtsstaatsprinzips in der deutschen Verfassung verstanden.

Als allgemeines Prinzip gehört die rechtsstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland damit in ihrem Kern sogar zu den ganz besonderen, weil gänzlich unabänderbaren Teilen des deutschen Verfassungsrechts. Gemäß Art. 79 Abs. 3 GG dürften die in Art. 20 GG geregelten Staatsstrukturprinzipien auch durch eine Verfassungsänderung nicht angetastet werden („Ewigkeitsklausel“). Solange es also das Grundgesetz gibt, kann die rechtsstaatliche Ordnung nicht auf verfassungskonforme Weise aufgehoben werden.

Grundsätze der Verfassung

| Republik | Demokratie | Bundesstaat | Sozialstaat | Rechtsstaat |
|--|---|--|--|---|
| Freiheitliche, antidiktatorische Staatsform Bestimmung der politischen Exekutivorgane durch Wahlen Gewähltes Staatsoberhaupt (Bundespräsident) | Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus Mittelbare repräsentative Volksvertretung allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahlen Meinungsfreiheit Versammlungsfreiheit Vereins- und Vereinigungsfreiheit | Staatliche Hoheit des Bundes und der Länder Verteilung der Kompetenzen in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung auf Bund und Länder Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes | Schutz der Menschenwürde Schutz von Ehe und Familie Gleichberechtigung von Mann und Frau Sozialpflichtigkeit des Eigentums Schutz vor den großen sozialen Risiken durch Sozialversicherung, Soziale Grundsicherung | Gesetzlichkeit Gewaltenteilung Rechtsgleichheit Freiheitssicherung |

Art. 79 Abs. 3 GG

(3) Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.

In seinen zentralen Zielen liegt das im Grundgesetz geregelte Rechtsstaatsprinzip der Bundesrepublik Deutschland nahe an der oben aus theoretischer Perspektive erörterten Rechtsstaatsidee. Dem Rechtsstaatsprinzip der deutschen Verfassung geht es im Kern um die Begründung und Begrenzung von Staatsgewalt zum Zweck einer freiheitlichen Gestaltung

des deutschen Gemeinwesens. Auch die deutsche Verfassung belässt es nicht bei einem vagen Programmsatz, sondern versteht das Rechtsstaatsprinzip als eine Menge verschiedener einzelner Anforderungen an die Gestaltung der deutschen Herrschaftsordnung.

In der verfassungsrechtlichen Konstruktion finden sich diese einzelnen strukturellen Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips nicht allein in Art. 20 Abs. 2 und Abs. 3 GG, sondern zeigen sich in einer Vielzahl weiterer verfassungsrechtlicher Normen. Hinzu kommt, dass auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), welches in der Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland für die Auslegung der Verfassung zuständig ist, in seiner Rechtsprechung der vergangenen 70 Jahre

Ewigkeitsklausel, Grundgesetz und das Bundesverfassungsgericht

[...] Verfassungen werden von ihren Müttern und Vätern in der Absicht geschaffen, einen verlässlichen Rechtsrahmen für lange Epochen zu gewährleisten. Das Grundgesetz enthält in Artikel 79 für bestimmte Kernbereiche (Grundsätze der Artikel 1 und 20) sogar eine sogenannte Ewigkeitsklausel, die Änderungen ausschließt. Zulässige Änderungen der Verfassung sind durch zwingend notwendige Zwei-Drittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat erschwert.

Andererseits verändern sich moderne Gesellschaften auf allen Lebensgebieten mit großer Geschwindigkeit. Das gilt sowohl für Lebensumstände (Technologien, ökonomische und gesellschaftliche Strukturen) als auch für Wertvorstellungen. Das hat dazu geführt, dass das Grundgesetz schon bis 2009 insgesamt 57 Mal formell geändert oder ergänzt worden ist. Die Zahl der tatsächlichen Verfassungsänderungen ist damit nicht erfasst. Viele große und kleine Umwälzungen werden von den zuständigen Staatsorganen zunächst nicht als solche erkannt oder sollen auch nicht ins öffentliche Bewusstsein treten. So etwa die zunehmenden Normsetzungen der obersten Bundesgerichte und der damit verbundene schleichende, aber unbestreitbare Wandel der Bundesrepublik von einem Gesetzesstaat in einen Richterstaat. Das Bundesverfassungsgericht wird schon bei der Wahrnehmung seiner legalen Kompetenzen zutreffend als ein ständiger Ausschuss zur Fortbildung und Ergänzung des Grundgesetzes verstanden.

Die unvermeidbare Fortbildung des Rechts durch die Richter ist eine legitime Daueraufgabe der Justiz. [...] Dabei sind die Grenzen zwischen richterlichen Fortbildungen und Änderungen der Verfassung unscharf. Bei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ist zu unterscheiden zwischen Entscheidungen zur (notwendigen) Fortbildung des Grundgesetzes in Fragen, die vom Verfassunggeber nicht geregelt wurden oder werden konnten, und solchen, in denen das Bundesverfassungsgericht von den im Grundgesetz festgelegten Wertmaßstäben abweicht oder diese durch andere ersetzt, also die Verfassung ändert. Diese Unterscheidung ist für die Herrschaft über den Inhalt des Grundgesetzes von grundlegender Bedeutung. [...]

Das Grundgesetz schließt [...] eine Befugnis des Bundesverfassungsgerichts zur Änderung des Grundgesetzes aus. Das entspricht der einmütigen Auffassung des Verfassunggebers. Das Bundesverfassungsgericht sollte ein Staatsorgan zum Schutze, nicht zur autonomen Änderung der Verfassung sein. Die Gegenmeinung müsste sich über den eindeutigen Wortlaut und den Normzweck des Artikels 79 hinwegsetzen. Eine weitere, un-

gleich höhere Schranke gegen Verfassungsänderungen durch das Bundesverfassungsgericht bildet Absatz 3 des Artikels 79. Danach ist jegliche Änderung des Grundgesetzes unzulässig, „durch welche die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden“. An Verfassungsänderungen durch das Bundesverfassungsgericht wären die Länder nicht beteiligt.

Über die Grenzen der Befugnisse des Bundesverfassungsgerichts zu autonomen verfassungsrechtlichen Normsetzungen ist schon in der Vergangenheit lebhaft diskutiert worden, besonders bei einer Reihe von Entscheidungen zu neuen „Grundrechten“ (Informationelles Selbstbestimmungsrecht), zum Schutz der persönlichen Ehre (Artikel 5, Absatz 2) und zur Frage der Gleichstellung von Ehe und Familie (Artikel 6, Absatz 1) mit anderen Gemeinschaftsformen. Anlass dazu gaben auch Entscheidungen, die sich nicht darauf beschränkten, erlassene Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen, sondern künftige zu erlassende Gesetze inhaltlich vorauszubestimmen. Die hinter den oft leidenschaftlich geführten Diskursen stehende Kernfrage lautet: Ist das Bundesverfassungsgericht als „Hüter der Verfassung“ berechtigt, das Grundgesetz zu ändern?

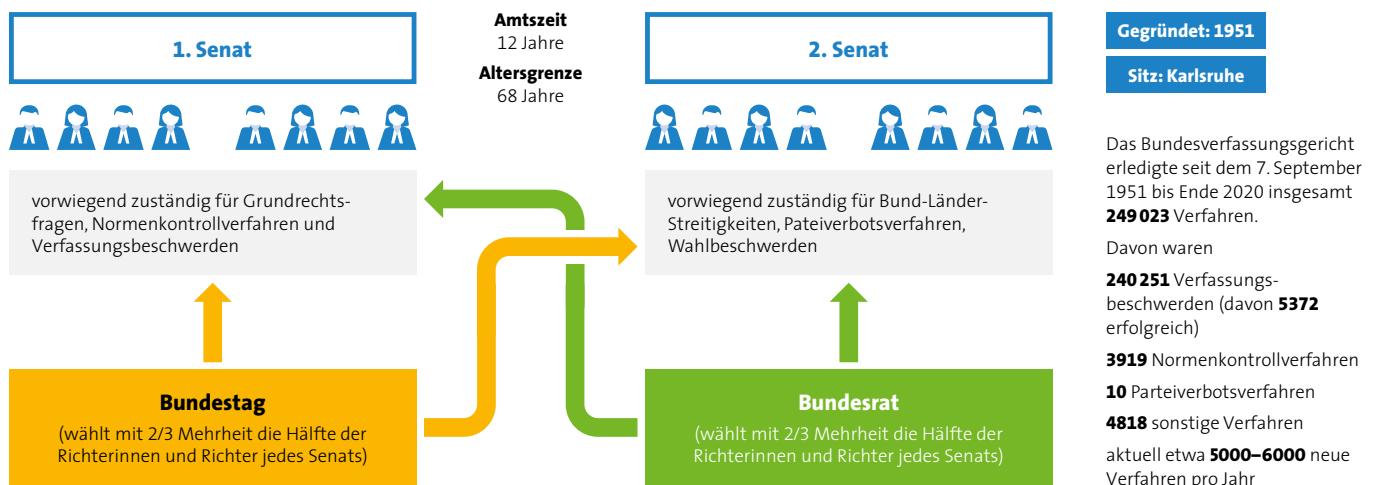
Die Eidesformel der Verfassungsrichter lautet: „Ich schwöre, dass ich als gerechter Richter allezeit das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland getreulich wahren und meine richterlichen Pflichten gegenüber jedermann gewissenhaft erfüllen werde. So wahr mir Gott helfe.“ Die Wahrung des Grundgesetzes begründet und begrenzt die Kompetenzen des Gerichts. Bei manchen seiner Entscheidungen wird immer öfter gefragt: Ist das noch so, oder entwickelt es sich durch richterlich vorgenommene Verfassungsänderungen zum „Herrn über die Verfassung“?

[...] Das Bundesverfassungsgericht hat seine Funktion des „Hüters der Verfassung“ nicht nur in Einzelfällen, sondern im Sinne einer Rollenveränderung zunehmend variiert und verlassen. Es ist auf dem Wege, die Verfassung als Motor gesellschaftlicher Veränderungen richterrechtlich zu „dynamisieren“, umzugestalten und grundgesetzliche Garantien für obsolet zu erklären. Das Bundesverfassungsgericht wird so von einem Hüter der Verfassung zu einem im Grundgesetz nicht vorgesehenen Organ der Verfassungsänderung. [...]

Der Verfasser ist emeritierter Professor für Rechtswissenschaft der Universität Konstanz. Bernd Rüthers, „Wer herrscht über das Grundgesetz?“, in: FAZ.NET vom 17. November 2013
© Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

Das Bundesverfassungsgericht

ist das oberste Organ der deutschen Gerichtsbarkeit und entscheidet bindend über alle Verfassungsstreitigkeiten.
Präsident des Gerichts: **Stephan Harbarth** (Vorsitz 1. Senat), Stellvertreterin: **Doris König** (Vorsitz 2. Senat)



© picture alliance/dpa/dpa Grafik | dpa-infografik GmbH 102 998; Quelle: Bundesverfassungsgericht

einige zusätzliche Aspekte des Rechtsstaatsprinzips entwickelt hat, die sich tatsächlich gar nicht explizit in der Verfassung finden. Für das häufig sehr knapp und abstrakt formulierte Verfassungsrecht ist das allerdings ein völlig üblicher (und sogar notwendiger) Vorgang.

Elemente des deutschen Rechtsstaatsprinzips

Eine effektive deutsche Rechtsordnung

Die rechtsstaatliche Organisation der Bundesrepublik Deutschland zeigt sich zuvorderst darin, dass das Zusammenleben der Bürgerinnen und Bürger durch Recht geregelt wird. Allem voran steht das deutsche Grundgesetz, das als ranghöchste Rechtsquelle nicht nur die Werteordnung und Organisation der Bundesrepublik Deutschland festlegt, sondern auch den Maßstab für die Gestaltung allen sonstigen („einfachen“) Rechts bildet. Auf dieser Grundlage regelt eine Vielzahl von Gesetzen sowohl die rechtlichen Beziehungen der Bürgerinnen und Bürger untereinander (Privatrecht) als auch ihr Verhältnis zum Staat, das heißt zur öffentlichen Gewalt (Öffentliches Recht).

So bestimmt im Bereich des Privatrechts das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB), wie ein Kaufvertrag geschlossen wird, wer nach einem Verkehrsunfall Schadensersatz zu leisten hat, ob und wie ein Vermögen vererbt oder die Ehe geschlossen und wieder geschieden wird. Im Bereich des Öffentlichen Rechts regeln beispielsweise die Polizeigesetze, wann ein Polizeibeamter oder eine Polizeibeamtin eine verdächtige Person festnehmen darf, die baurechtlichen Gesetze bestimmen, unter welchen Bedingungen die Bauämter eine Baugenehmigung erteilen, und das Strafgesetzbuch (StGB) legt fest, welche Handlungen in der Bundesrepublik Deutschland mit Geld- oder Freiheitsstrafe geahndet werden. In ihrer weit über den eben genannten Umfang hinausreichenden Gesamtheit – zu der auch noch eine große Zahl von der Europäischen Union erlassener Rechtsnormen zählt – bilden diese Gesetze die deutsche Rechtsordnung.

Diese geht dabei allen sonstigen, etwa sittlichen, moralischen oder religiösen Verhaltensregeln vor und gilt grundsätzlich für jeden und jede in gleichem Maße.

Beispiel „Ehrenmorde“: In besonderem Maße stehen daher etwa sogenannte Ehrenmorde im Widerspruch zum deutschen Rechtsstaatsprinzip. Wenn eine andere Verhaltensordnung, nämlich ein archaisches und verfehltes Verständnis von (Familien-)Ehre, zur „Rechtfertigung“ für die Tötung eines anderen Menschen (meist Frauen) angeführt wird, hat dies im Rechtsstaat keinerlei Bedeutung. Allein die deutsche Rechtsordnung bildet den Maßstab dafür, was im deutschen Staatsgebiet verboten und was erlaubt ist. Sogenannte Ehrenmorde sind nach deutschem Recht absolut verboten und werden im Regelfall als Mord mit lebenslanger Freiheitsstrafe geahndet.

Beispiel Kirchenasyl: Ein weiteres Beispiel bildet das sogenannte Kirchenasyl. Wenn endgültig ausreisepflichtigen Menschen durch kirchliche Einrichtungen Zuflucht gewährt wird, so ändert jedenfalls der Umstand, dass es sich gerade um kirchliche Einrichtungen handelt, nichts daran, dass der weitere Verbleib in der Bundesrepublik Deutschland rechtswidrig ist. Auch Akte christlicher Barmherzigkeit durch die Kirche dürfen nicht gegen das geltende Recht verstossen.

Als maßgebliche Verhaltensordnung spielt das Recht in der rechtsstaatlichen Ordnung für das gesellschaftliche Zusammenleben in der Bundesrepublik Deutschland eine besonders bedeutsame Rolle. Um seine korrekte Anwendung zu gewährleisten, wird das deutsche Recht an Universitäten (im Fach Jura) oder in verschiedenen Ausbildungsberufen gelehrt und erlernt. Als Organe der Rechtspflege wirken die im deutschen Recht ausgebildeten Bürgerinnen und Bürger dann unter



→ Auf der bpb-Webseite

findet ihr das **Grundgesetz**. Die Artikel des **Grundgesetzes** stehen über allen anderen deutschen Rechtsnormen.

Die Grenze zwischen Recht und Moral

Am ersten Aprilwochenende [2022] liefen allerorten die Corona-Verordnungen der Bundesländer aus. [...] Zahlreiche Grundrechtsbeschränkungen fallen zwar weg, doch offene Freude darüber zeigt kaum einer. In den Medien überwiegt die skeptische Einschätzung, die Lockerungen kämen zu früh oder zu unüberlegt. Der versprochene Basisschutz könnte sich als zu lasch entpuppen.

Das inzwischen ungewohnt anmutende Regelungsvakuum füllt sich allerdings in Windeseile. An die Stelle der nicht mehr vorgesehenen Pflichten und Verbote treten nahtlos „dringende Empfehlungen“. [...] So heißt es etwa an der Universität Münster, gemeinsam werde man ein wichtiges Instrument [das Maskentragen] weiter nutzen, das jeden vor einer Infektion schützen könne. Man wolle solidarisch mit allen sein, deren Wohlergehen von einem achtsamen Miteinander in der Gesellschaft abhänge. [...]

[...]. Die Privatautonomie ermöglicht jedermann, seine Verträge nur mit demjenigen abzuschließen, mit dem er es möchte. Die Geschäftsinhaber können Masken also vorschreiben oder empfehlen. Kunden, die das nicht wollen, haben ihrerseits die Möglichkeit, in anderen Geschäften einzukaufen. Das sind die Spielregeln der Marktwirtschaft. Hier mag es Grenzen geben, zum Beispiel bei marktbeherrschender Stellung und bei sittenwidriger Diskriminierung. Im Ausgangspunkt beruht das Privatrecht aber auf privaten, subjektiven und nicht zu begründenden Entscheidungen. Das private Hausrecht erlaubt es, missliebige Besucher fernzuhalten.

Im Bereich des Staates ist das Problem grundsätzlich anders gelagert: Er ist verpflichtet, die freie Entfaltung der Persönlichkeit im Rahmen der geltenden Gesetze zu ermöglichen. Aber auch hier ist zu differenzieren. Öffentlich-rechtliche Museen und Konzerthäuser leben vom Publikum, das je nach Interesse freiwillig kommt. Bei Schulen und Universitäten jedoch ist das anders. Der Schulbesuch fußt auf der allgemeinen Schulpflicht. Die Universitäten sind als Körperschaften mitgliedschaftlich organisiert. Nicht nur Mitarbeiter, sondern auch Studenten sind Mitglieder der Hochschule. Zudem sind die Träger von Schulen und Universitäten auch Dienstherren und Arbeitgeber des dort beschäftigten Personals. Wenn hier die zuständigen Leitungsgremien dringende Empfehlungen veröffentlichen, handelt es sich um deutlich mehr als um eine unverbindliche Meinungsäußerung. Ein rechtlich erlaubtes Verhalten, also der Verzicht auf das Maskentragen, wird vielmehr mit der vollen Autorität des hoheitlichen Leitungsorgans als rücksichtslos, gesundheitsgefährdend und unsolidarisch abgestempelt. [...]

[...] An die Stelle des nicht mehr einschlägigen Rechts tritt nunmehr die herrschende Moral. Und genau hier liegt das Problem. Gegen Rechtspflichten kann man sich auf dem Rechtsweg wehren, im öffentlichen Recht insbesondere derjenige, der als Adressat von einem Befehl betroffen ist. Es gibt hierfür ein vorgeschriebenes Verfahren, mit dem sich die Rechtmäßigkeit obrigkeitlicher Anordnungen überprüfen lässt. Die hoheitlichen Empfehlungen hängen dagegen ganz bewusst im luftleeren Raum. Offiziell wird niemand zu etwas gezwungen, von Rechtspflicht und Zwang ist ausdrücklich nicht die Rede. Die Stimmung freilich, die solche Empfehlungen erzeugen, und die soziale Brandmarkung von Personen, die sich nicht im Sinne des Leitungsorgans verhalten, erzeugen einen Druck, der über die bei Ordnungsverstößen angedrohte Geldbuße erheblich hinausgeht. [...]



Am 3. April 2022 entfällt deutschlandweit die Maskenpflicht im Einzelhandel; einige Geschäfte empfehlen aber weiterhin einen Mund-Nasen-Schutz.

An solchen Weichenstellungen ist Widerspruch in grundsätzlicher Weise geboten. Als Träger hoheitlicher Verwaltung sind Universitäten und Schulen wie alle Staatsorgane an Recht und Gesetz gebunden. Wenn sich Schüler, Studenten und das Lehrpersonal an die geltenden Vorschriften halten, steht es den öffentlich-rechtlichen Einrichtungen nicht zu, diese Verhaltensweisen als gut oder schlecht, anständig oder unanständig zu bewerten. Gesetzesgehorsam darf und muss der Staat in allen seinen Institutionen mit Recht jederzeit einfordern. Darüber hinausgehende Einstellungen, Meinungen und Lebensformen sind dagegen Privatsache. Hier eröffnet sich das Feld der gesellschaftlichen Auseinandersetzung, die jeder führen kann, wie es ihm oder ihr beliebt. Doch bleibt es dem Staat jederzeit verwehrt, für wohlfeiles Verhalten Kopfnüoten zu verteilen.

Die Trennung von Recht und Moral gehört zu den großen Errungenschaften moderner freiheitlicher Rechtsordnungen. Ein sozialethisches Minimum darf der Staat rechtlich einfordern, so liest man es in den Lehrbüchern. Ansonsten hat jeder das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er sich an die geltenden Gesetze hält. Für die momentane Debatte bedeutet dies: Wenn die Maskenpflicht nicht mehr besteht, darf jeder sich in dieser Hinsicht verhalten, wie er es möchte. Andererseits hat jedermann das Recht, seine Mitmenschen für genau dieses Verhalten zu kritisieren, öffentlich anzuprangern und auf diese Weise eine zivilgesellschaftliche Diskussion anzustoßen. Der Staat selbst darf sich an dieser Meinungsbildung aber nicht beteiligen. Er ist vielmehr dafür zuständig, den einzelnen Bürgern die Wahrnehmung ihrer Freiheit im Rahmen des geltenden Rechts zu gewähren. [...] Vermutlich bilden die Corona-Debatten lediglich die Spalten des Problems. [...] Dahinter aber steht womöglich eine größere Verschiebung. Die Grenze zwischen Recht und Moral gerät seit Jahrzehnten unter Druck. Vielen fällt es schwer, die Meinungsneutralität des Staates nicht nur als rechtliche, sondern auch als moralische Errungenschaft zu verteidigen. Freiheitsrechte dienen aber gerade den Minderheiten, die sich gegenüber der moralisierenden Mehrheit auf die Unterstützung durch die staatliche Rechtsordnung verlassen dürfen. [...]

Peter Oestmann, „Maskenmoral statt Maskenpflicht?“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. April 2022; © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

← Ergänzungstext zu **Die Grenze zwischen Recht und Moral**, Seite 25

Rechtspositivismus vs. Naturrecht

Rechtspositivismus: Lehre, die die These vertritt, dass Recht und Moral streng getrennt werden sollten. Recht sei das, was der Gesetzgeber im vorgeschriebenen Verfahren als solches verabschiedet hat. Eine Beurteilung des Rechts an moralischen Maßstäben verbiete sich in modernen Gesellschaften, weil es keine einheitlichen oder gar homogenen Moralvorstellungen gebe. Verbindlichkeit beziehe das Recht dann aus der Legitimität seines Ursprungs, also regelmäßig aus den demokratischen Verfahren und aus der Garantie von Rechtssicherheit. Verbrechen von Diktatoren können strafrechtlich trotzdem verfolgt werden, auch wenn sie im Einklang mit „ihrem eigenen Recht“ handelten, indem man explizit das Rückwirkungsverbot außer Kraft setzt.

Naturrecht: Lehre, die die These vertritt, dass man Recht und Moral nicht trennen könne. Etwas sei Recht oder Unrecht, weil es der Natur des Menschen bzw. der natürlichen Vernunft entspreche (deshalb auch „Vernunftrecht“) bzw. widerspreche. Daher gebe es auch Recht, welches gelte, ohne dass es in einem Gesetz enthalten sein muss, z.B. die Menschenrechte. Das positive, in Gesetzen enthaltene Recht müsse zudem an der Moral gemessen werden. Nur Gesetze, die moralischen Ansprüchen genügen, könnten den Anspruch erheben, befolgt zu werden. Viele Gesetze und staatlich geförderte Handlungen im Nationalsozialismus waren nach dieser Position kein Recht, sondern Unrecht, weshalb z.B. die Nürnberger „Rasse“-Gesetze und die KZ-Morde niemals legitim sein können (Legitimität). Im Mittelalter galt die göttliche Ordnung als Maßstab des Rechts. Das N. ergab sich somit aus der gottgewollten Ordnung. In der Aufklärung erkannte man dann das Problem, den Inhalt des N. eindeutig, d.h. unabhängig von persönlichen Standpunkten, zu bestimmen. Weitgehende Einigkeit besteht aber bis heute hinsichtlich der auf dem Gedanken des N. beruhenden Radbruch'schen Formel [...] [„Der Konflikt zwischen der Gerechtigkeit und der Rechtssicherheit dürfte dahin zu lösen sein, dass das positive, durch Satzung und Macht gesicherte Recht auch dann den Vorrang hat, wenn es inhaltlich ungerecht und unzweckmäßig ist, es sei denn, dass der Widerspruch des positiven Gesetzes zur Gerechtigkeit ein so unerträgliches Maß erreicht, dass das Gesetz als „unrichtiges Recht“ der Gerechtigkeit zu weichen hat.“]. Der Rechtsphilosoph Gustav Radbruch hatte diese 1946 mit Blick auf den Nationalsozialismus entwickelt. [...]

Stichworte Rechtspositivismus und Naturrecht, in: Lennart Alexy / Andreas Fisahn / Susanne Hähnchen / Tobias Mushoff / Uwe Treppe, Das Rechtslexikon. Begriffe, Grundlagen, Zusammenhänge, Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf. 2019

anderem als Richterinnen, für Anwälte, Staatsanwältinnen, Urkundsbeamte oder Gerichtsvollzieherinnen.

Anders als andere Elemente des deutschen Rechtsstaatsprinzips ist das Erfordernis der Existenz einer allgemeingültigen und effektiven Rechtsordnung nicht explizit im Grundgesetz geregelt. Da das Grundgesetz selbst bereits Teil der deutschen Rechtsordnung ist, wäre dies auch paradox. Die Existenz einer deutschen Rechtsordnung ist daher nicht primär verfassungs-

rechtliches Erfordernis, sondern vielmehr logischer Ausgangspunkt aller Rechtsstaatlichkeit. Dies zeigt sich konkret etwa dort, wo der Wortlaut des Art. 20 Abs. 3 GG mit einer gewissen Selbstverständlichkeit von dem Vorhandensein einer „verfassungsmäßigen Ordnung“ sowie der Existenz von „Gesetz und Recht“ ausgeht.

Die deutsche Staatsgewalt und ihr Gewaltmonopol

In der Bundesrepublik Deutschland kommt die Rolle der im Rechtsstaat unbedingt erforderlichen institutionalisierten Herrschaft (öffentliche Gewalt) der deutschen Staatsgewalt zu. Aus rechtsstaatlicher Perspektive ist die deutsche Staatsgewalt dabei vor allem dafür zuständig, die deutsche Rechtsordnung zu setzen und durchzusetzen. Zur Staatsgewalt zählen alle auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene mit dieser Aufgabe befassten Stellen und Organe. Im Einzelnen offenbart sich die Staatsgewalt in einer Vielzahl unterschiedlicher Erscheinungsformen. Sie zeigt sich etwa als Bundes- oder Landesparlament, wenn sie ein neues Gesetz erlässt oder ein bereits bestehendes Gesetz abändert, als Polizeibehörde, wenn sie eine betrunkenen Autofahrerin oder einen betrunkenen Autofahrer an der Weiterfahrt hindert, als Bürgeramt, wenn sie eine Meldebescheinigung ausstellt, als Finanzamt, wenn sie einen Steuerbescheid erlässt, oder als Gericht, wenn sie eine Diebin oder einen Dieb zu einer Freiheitsstrafe verurteilt oder einen Nachbarschaftsstreit um nächtliche Lärmbelästigung entscheidet.

Soweit erforderlich, kommt der deutschen Staatsgewalt dabei auch das Recht zu, die Rechtsordnung mit Zwang und letzten Endes auch mit Gewalt durchzusetzen. Wer sich weigert, eine Steuererklärung abzugeben, obwohl sie oder er dazu verpflichtet ist, kann vom Finanzamt mit einem Zwangsgeld belegt werden. Versuchen eine betrunke Autofahrerin oder ein betrunkenen Autofahrer entgegen polizeilicher Anweisung die Fahrt fortzusetzen, so können die anwesenden Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten letztlich auch körperliche Zwangsmaßnahmen anwenden, um die Betrunkenen oder den Betrunkenen an der Weiterfahrt zu hindern. Treten eine verurteilte Diebin oder ein verurteilter Dieb ihre oder seine Freiheitsstrafe nicht freiwillig an, so kann sie oder er zwangswise einer Justizvollzugsanstalt zugeführt werden.

Die deutsche Staatsgewalt ist dabei die einzige Instanz, der die Aufrechterhaltung und Durchsetzung der deutschen Rechtsordnung, insbesondere auch mit Zwangsmaßnahmen, obliegt. Sie allein verfügt also über das rechtsstaatliche Herrschafts- und Gewaltmonopol. Die Bürgerinnen und Bürger selbst dürfen die Aufrechterhaltung und Durchsetzung der Rechtsordnung hingegen – mit wenigen Ausnahmen, etwa bei der Notwehr – nicht in ihre eigenen Hände nehmen.

Beispiel Reichsbürgerinnen und Reichsbürger: Es handelt sich daher (nicht nur, aber vor allem) aus rechtsstaatlicher Perspektive um ein erhebliches Problem, wenn etwa die sogenannten Reichsbürgerinnen und Reichsbürger den legitimen Herrschaftsanspruch der deutschen Staatsgewalt mit aberwitzigen Begründungen nicht anerkennen, sich ihren Anweisungen (gewaltsam) widersetzen oder sogar selbst die Durchsetzung „ihres“ Rechts betreiben. Der deutsche Rechtsstaat kann solche Unterminierungen seines Herrschafts- und Gewaltmonopols nicht akzeptieren und geht daher entschieden gegen entsprechende Akteurinnen und Akteure vor.

Beispiel Friedensrichterinnen und Friedensrichter: Ähnlich liegt die Situation, wenn selbsternannte Friedensrichterinnen und Friedensrichter sich anmaßen, jenseits der staatlichen Gerichtsbarkeit (ihr eigenes „Recht“) zu sprechen. Vertraut sich

Was wollen die „Reichsbürger“?

[...] Das Phänomen der „Reichsbürger“ erfährt seit der zweiten Hälfte der 2010er Jahre öffentliche Aufmerksamkeit. Grund dafür ist der Mord an einem Polizeibeamten im fränkischen Georgsmünd durch einen „Reichsbürger“. Am 19. Oktober 2016 stürmte die Polizei das Wohnhaus des Mannes, um dessen 31 Schusswaffen zu konfiszieren. Der Mann, der sein Grundstück mit einer gelben Linie und einem Schild als „Regierungsbezirk Wolfgang“ markiert hatte, schoss auf die Beamten, wobei er mehrere verletzte – einen davon tödlich. Vor dem Landgericht Nürnberg-Fürth wurde er dafür zu einer lebenslangen Haftstrafe verurteilt.

„Reichsbürger“ zweifeln die Legitimität und Souveränität der Bundesrepublik Deutschland an. Manche von ihnen meinen, Deutschland befände sich noch immer im Krieg und sei besetzt, da nach dem Zweiten Weltkrieg kein Friedensvertrag geschlossen worden sei. Andere behaupten, die Bundesrepublik sei nicht einfach nur ein Besatzungskonstrukt geheimer Mächte hinter den Alliierten, sondern darüber hinaus eine Firma – die BRD GmbH. Entsprechend würden bei Auseinandersetzungen mit dem Staat lediglich privatrechtliche Regelungen gelten. Ein Teil des Milieus zieht daraus den Schluss, dass das Deutsche Reich der letzte rechtmäßige Staat der Deutschen gewesen sei. Dessen Handlungsfähigkeit müsse folglich wiederhergestellt werden. Andere wiederum glauben, aus der Bundesrepublik „austreten“, sich zu individuellen Souveränen erklären oder gar einen eigenen Staat ausrufen zu können. Aber woher kommt dieser Glaube?

Der Begriff „Reichsbürger“ ist vor allem durch die Aktionen des selbsternannten „Reichskanzlers“ Wolfgang Ebel geprägt. [...] Für Ebel war die Bundesrepublik eine illegale Vereinigung, die als Deckmantel einer „jüdisch-freimaurerischen“ Verschwörung diente. Folglich müssten „Reichsbürger“ weder Steuern und Gebühren noch Buß- oder Ordnungsgelder an die Bundesrepublik zahlen. Das führte zu zahlreichen juristischen Auseinandersetzungen. Ebel und seine Gefolgsleute verschickten seitenlange Begründungen für die Nichtexistenz der Bundesrepublik an die Behörden. Als „Reichsregierung“ erließen sie Todesurteile gegen Beamt:innen für ihren „Volksverrat“, da sie für einen illegalen Staat tätig seien. Zudem boten Mit-



Der selbsternannte „Reichsbürger“ Wolfgang P. erschießt bei einer Razzia im Oktober 2016 einen Polizisten; er wird dafür zu lebenslanger Haft verurteilt.

glieder der [von Ebel gegründeten „Kommissarischen Reichsregierung“] KRR kostenpflichtige Lehrgänge an, in denen über die vermeintlich wahre Rechtslage Deutschlands informiert wurde. Darüber hinaus verkauften sie „Reichsdokumente“, wie etwa Reisepässe und Führerscheine.

Das Anwachsen der KRR führte zu Spannungen zwischen ihren Mitgliedern, die zu mehreren Abspaltungen führten. Dieser Prozess setzte sich weiter fort, sodass inzwischen dutzende mehr oder weniger aktive rechsideologische „Regierungen“ existieren.

Für das Jahr 2020 verzeichnet das Bundesamt für Verfassungsschutz 20 000 (2019: 19 000) „Reichsbürger und Selbstverwalter“, von denen 1000 Mitglieder (2019: 950) als rechts-extrem eingestuft werden. Auf der Social Media-Plattform Telegram hingegen verzeichnen offene „Reichsbürger“-Kanäle (Stand: Juni 2021) mehr als 60 000 Abonnent:innen [...].

Reichsbürger in der Tradition des „Reichskanzlers“ Wolfgang Ebel glauben, die Handlungsfähigkeit eines Deutschen Reiches bereits durch ihr eigenes „Regierungshandeln“ unmittelbar wiederhergestellt zu haben. [...]

Jan Rathje, „Reichsbürger und Souveränismus“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 35–36/2021 „Verschwörungstheorien“, S. 34–40; online unter: www.bpb.de/339286

„Reichsbürger“ und „Selbstverwalter“

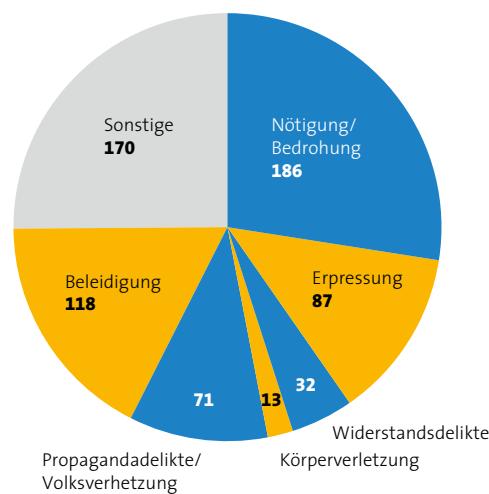
„Reichsbürger“ behaupten, das Deutsche Reich – wahlweise das Kaiserreich, die Weimarer Republik oder das „Dritte Reich“ – bestehe fort und die Bundesrepublik sei nur eine „GmbH“ unter Führung der USA

„Selbstverwalter“ beanspruchen territoriale Hoheitsrechte auf selbst definiertem Gebiet, meist dem eigenen Grundstück

Beide erkennen die Bundesrepublik Deutschland und deren Rechtsordnung nicht an und richten sich teils gewaltsam gegen Vertreter des Staates

Die Szene der „Reichsbürger“ und „Selbstverwalter“ umfasst etwa **19 000 Anhänger** (2019), darunter **950** Rechtsextremisten

677 Straftaten mit Bezug zu „Reichsbürgern“ bzw. „Selbstverwaltern“ (2019)



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 132167

Rechtsstaat

etwa das Opfer einer Straftat nicht den staatlichen Behörden und Gerichten an, sondern verständigt sich mit der Täterin oder dem Täter darauf, dass eine (in seinem oder ihrem Kreis anerkannte) Privatperson mit der Ausurteilung einer Wiedergutmachung beauftragt werden soll, so stellt dies eine Gefahr für das staatliche Herrschaftsmonopol dar. Obwohl es auf den ersten Blick so scheinen mag, als handele es sich um eine unproblematische, weil freiwillige Entscheidung der betroffenen Person, kann der deutsche Rechtsstaat die Entstehung solcher Strukturen von Paralleljustiz nicht erlauben, wenn er seine Autorität als effektive Staatsgewalt nicht in Frage gestellt sehen möchte.

Wie bereits das Erfordernis einer effektiven Rechtsordnung, ist auch der grundlegende rechtsstaatliche Anspruch auf die Existenz einer deutschen Staatsgewalt sowie deren Herrschafts- und Gewaltmonopol nicht an einer konkreten Stelle der deutschen Verfassung explizit niedergelegt. Vielmehr ist es nahezu das gesamte Grundgesetz, das sich mit der Einrichtung einer effektiven öffentlichen Gewalt beschäftigt. Schon der erste Artikel des Grundgesetzes, Art. 1 Abs. 1 GG, unterstellt eine „staatliche Gewalt“. Noch deutlicher wird es, wenn etwa Art. 30 GG grundsätzliche Zuweisungen von „staatlichen Befugnissen“ und „staatlichen Aufgaben“ vornimmt oder Art. 70 ff. GG die Gesetzgebung, Art. 83 ff. GG die Verwaltung und Art. 92 ff. GG die Rechtsprechung ausdrücklich den Organen der deutschen Staatsgewalt (in Bund und Ländern) zuweisen.

Aufteilung der deutschen Staatsgewalt

In der rechtsstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland bedeutet die Existenz eines Herrschafts- und Gewaltmonopols der deutschen Staatsgewalt jedoch nicht, dass diese Staatsgewalt bei einem einzelnen Akteur oder Organ konzentriert wäre. Vielmehr ist die öffentliche Gewalt auf (auch personell) eigenständige Staatsorgane verteilt, um so einem Machtmissbrauch vorzubeugen. Als herrschaftsbegrenzendes

Element des deutschen Rechtsstaatsprinzips ist diese Teilung der Staatsgewalt in Art. 20 Abs. 2 GG geregelt.

Art. 20 Abs. 2 GG

(2) Alle Staatsgewalt [...] wird [...] durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

Im Grundsatz geschieht die Aufteilung der deutschen Staatsgewalt also entlang der klassischen staatlichen Funktionentrias öffentlicher Gewalt. Sie teilt sich in Gesetzgebung (Legislative), Regierung bzw. Verwaltung (Exekutive) und Rechtsprechung (Judikative).

Neben dieser horizontale Ebene der Gewaltenteilung tritt in der Bundesrepublik Deutschland allerdings noch eine vertikale Dimension. Als föderaler Bundesstaat teilt die Bundesrepublik Deutschland ihre öffentliche Gewalt nicht nur horizontal zwischen unterschiedlichen Bundesorganen auf, sondern zugleich auch noch vertikal zwischen den Organen des Bundes und den Organen der verschiedenen Länder. Besonders deutlich wird diese vertikale Aufteilung der Staatsgewalt in Art. 30 GG.

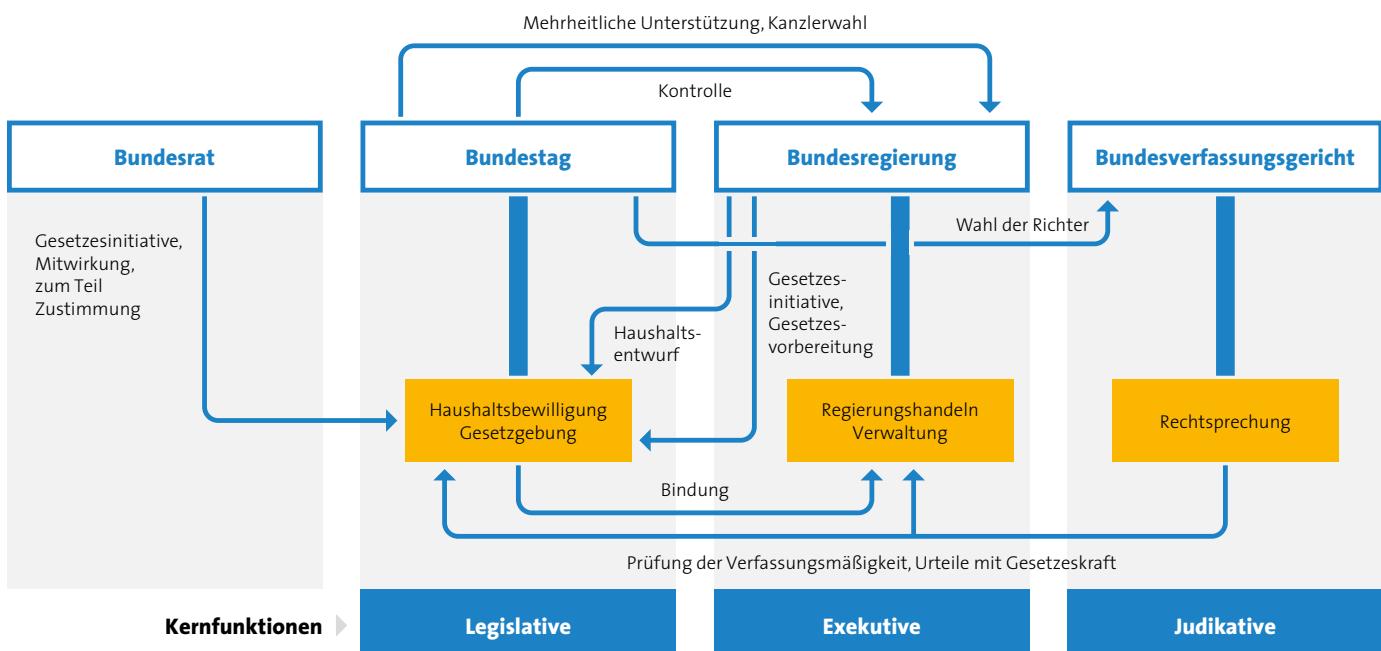
Art. 30 GG

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt.

Vor dem Hintergrund dieser Verfassungsentscheidung für eine horizontale und vertikale Gewaltenteilung bestimmt das Grundgesetz im Einzelnen recht genau, welcher Teil der Staatsgewalt tatsächlich auf Landes- und welcher (trotz Art. 30 GG recht umfangreiche Teil) auf Bundesebene ausgeübt wird. Wo eine Ausübung auf Bundesebene vorgesehen ist, legt das

Gewaltenverschränkung

Gegenseitige Kontrolle, Begrenzung und Mäßigung der Gewalten



Grundgesetz außerdem fest, welches Bundesorgan konkret zuständig ist.

So regelt beispielsweise Art. 73 Abs. 1 Nr. 2 GG, dass für die gesamte Gesetzgebung im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts der Bund zuständig ist. Art. 77 Abs. 1 GG wiederum bestimmt, dass auf der Ebene des Bundes die Gesetze durch den Deutschen Bundestag beschlossen werden. In Kombination bedeutet dies, dass der Deutsche Bundestag für die Gesetzgebung im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts zuständig ist. Im Einzelnen findet die horizontale und vertikale Teilung der deutschen Staatsgewalt in einer ganzen Reihe weiterer Vorschriften des Grundgesetzes ihre spezifische Ausgestaltung.

Die Gewaltenteilung in der Bundesrepublik Deutschland gilt jedoch nicht absolut. Die Staatsorgane stehen gerade nicht gänzlich unabhängig nebeneinander. Vielmehr kommt es an einer Reihe von Punkten zu einer komplexen Verschränkung der Gewalten (bzw. der Staatsorgane, die die jeweiligen Gewalten ausüben). Diese Verschränkung zeigt sich auf zwei Arten. Einerseits kontrollieren sich die Gewalten gegenseitig (sogenannte aus dem englischen Sprachgebrauch stammende *checks and balances*). Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland der Deutsche Bundestag (Legislative) für die Wahl des Bundeskanzlers als Spitze der Bundesregierung (Exekutive) zuständig ist und diesen über ein konstruktives Misstrauensvotum auch wieder aus dem Amt entfernen kann. Andererseits wirken die verschiedenen Gewalten in ihren Zuständigkeiten mitunter umfassend zusammen. So ist etwa die Bundesregierung, obwohl sie einen Teil der Exekutive bildet, über ihr Recht, Gesetzesinitiativen ins Parlament einzubringen, an der Gesetzgebungsfunction des Deutschen Bundestages entscheidend beteiligt. Solange dieses Zusammenwirken dabei auf eine Weise geschieht, die keiner Gewalt ein erhebliches Übergewicht gegenüber den anderen Gewalten verschafft oder eine andere Gewalt ihrer Kernfunktion beraubt, ist eine solche Gewaltenverschränkung nicht nur unbedenklich, sondern rechtsstaatlich betrachtet sogar sehr praktisch. Nur so können – nach der Rechtsprechung des BVerfG – „Entscheidungen von den Orga-

nen getroffen werden, die nach ihrer Organisation, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen für eine möglichst sachgerechte Entscheidung verfügen“.

Beispiel Corona-Verordnungen: Die rechtsstaatlichen Anforderungen der Gewaltenteilung lassen sich gut anhand der diversen „Corona-Verordnungen“ aus den Jahren 2020 und 2021 verdeutlichen. Durch das vom Bundestag erlassene Infektionsschutzgesetz wurde der Bundesregierung und den Landesregierungen in der COVID-19-Pandemie die Kompetenz eingeräumt, eine Reihe von Aspekten im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung selbst gesetzlich (in Form von Rechtsverordnungen) zu regeln. Grund dafür war, dass ein besonders kurzfristiges und zielgerichtetes Vorgehen gegen die verheerenden Auswirkungen der Pandemie ermöglicht werden sollte. Obwohl der Bundesregierung und den Landesregierungen damit in einem gesellschaftlich besonders sensiblen Bereich gesetzgeberische Befugnisse übertragen wurden (welche diese auch ausführlich nutzten), handelte es sich bei der Übertragung nicht um einen Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Gebot der Teilung legislativer und exekutiver Staatsgewalt. Da die Übertragung unter strikten gesetzlichen Bedingungen und Beschränkungen und auch nur für die konkrete Situation der COVID-19-Pandemie erfolgte, stellte sie sich lediglich als eine rechtsstaatlich zulässige Erscheinungsform der Gewaltenverschränkung dar. Der Erlass von Rechtsverordnungen ist in Art. 8o GG geregelt.

Anders hätte die Situation gelegen, wenn der Bundestag etwa ein Gesetz erlassen hätte, mit dem der Bundesregierung oder den Landesregierungen für die Dauer der COVID-19-Pandemie die vollständige und unbedingte Kompetenz zur Gesetzgebung übertragen worden wäre. Eine solche generelle Selbstentmachtung des Parlaments verstieße gegen das rechtsstaatliche Gebot der Gewaltenteilung, weil es die Legislative gerade ihrer Kernfunktion berauben würde.

Bindung der deutschen Staatsgewalt an das Recht

Zu den wesentlichen Elementen des deutschen Rechtsstaatsprinzips gehört auch die Bindung aller deutschen Staatsgewalt an das Recht. Sie ist maßgeblich in Art. 2o Abs. 3 GG geregelt.

Art. 2o Abs. 3 GG

(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

Speziellen Ausdruck findet diese Rechtsbindung außerdem in Art. 1 Abs. 3 GG, der noch einmal ausdrücklich die Bindung der deutschen Staatsgewalt an den verfassungsrechtlichen Katalog der deutschen Grundrechte (insbesondere Art. 1–19 GG) regelt.

Art. 1 Abs. 3 GG

(3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.

In der rechtsstaatlichen Konstruktion der Bundesrepublik Deutschland bildet die geltende (Verfassungs-)Rechtsordnung also nicht nur die Grundlage, sondern auch die Grenze aller deutschen Staatsgewalt.

Zunächst legt Art. 2o Abs. 3 GG in seinem ersten Halbsatz fest, dass die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung, also an das Grundgesetz gebunden ist (sog. Vorrang der Verfassung). Obwohl die deutsche Legislative das einfache Ge-

Im März 2020 verhängen die Regierungen der Länder zum Schutz der Bevölkerung die ersten Corona-Maßnahmen und schließen u.a. Restaurants, Geschäfte und öffentliche Einrichtungen.





Demonstration „Wohnen für Alle!“ am 11. September 2021 in Berlin mit ca. 20 000 Teilnehmenden. Ein halbes Jahr zuvor hatte das BVerfG den 2020 eingeführten Berliner Mietendeckel mit der Begründung gekippt, dass eine solche Regelung in den Kompetenzbereich des Bundes falle.

setzesrecht selbst erschaffen kann (und soll), ist sie nicht völlig ungebunden. Vielmehr werden der Gesetzgebung durch die Verfassung als ranghöchste Rechtsquelle Grenzen gesetzt. Verstößt ein einfaches Gesetz gegen die Verfassung, ist es nichtig und kann in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland keine Geltung beanspruchen. Das BVerfG wird dieses Gesetz dann für nichtig erklären.

Ein solcher Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung kann dann vorliegen, wenn grundgesetzliche Vorschriften zur Zuständigkeit, zum Verfahren oder zur Form der Gesetzgebung nicht eingehalten werden (formelle Verfassungswidrigkeit). Denkbar ist aber ebenso, dass ein Gesetz in seinem konkreten Inhalt mit den sachlichen Anforderungen des Grundgesetzes nicht vereinbar ist (materielle Verfassungswidrigkeit).

Beispiel Luftsicherheitsgesetz: Anschaulich zeigte sich eine solche materielle Verfassungswidrigkeit im 2005 erlassenen und dann 2006 durch das BVerfG teilweise für nichtig erklärtten Luftsicherheitsgesetz. Das im Nachgang der Anschläge vom 11. September 2001 erlassene Gesetz enthielt unter anderem eine Ermächtigung zum gezielten militärischen Abschuss von zivilen Verkehrsflugzeugen, wenn diese sich in fremder Gewalt befinden und als Waffe gegen andere Menschen missbraucht werden sollen. Weil eine solch ultimative staatliche Gefahrenabwehr allerdings zwangsläufig mit der Tötung von Passagierinnen und Passagieren sowie der Crew einherginge und es somit zu einer Herabsetzung unschuldiger Menschen zu bloßen Objekten des staatlichen Handelns käme („Verdinglichung“), verstieß die gesetzliche Ermächtigung gegen die verfassungsrechtlich geschützte Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und das Recht auf Leben (Art. 2 Abs. 2 GG). Das Gesetz konnte daher aus rechtsstaatlicher Perspektive keinen Bestand haben.

Beispiel Mietendeckel: Ein gutes Beispiel für die Nichtigkeit eines Gesetzes wegen dessen formeller Verfassungswidrigkeit bietet der sogenannte Berliner Mietendeckel. Das im Jahr 2020 vom Abgeordnetenhaus des Landes Berlin beschlossene Gesetz

zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung enthielt verschiedene Regeln über die Ausgestaltung (insbesondere die Begrenzung) von Wohnraummieten in Berlin. Weil aber die Zuständigkeit für das Mietpreisrecht als Teil des bürgerlichen Rechts nach Art. 72 und 74 GG in die Zuständigkeit des Bundes und nicht in die Zuständigkeit der Länder fällt, verstieß das Gesetz des Berliner Abgeordnetenhauses gegen die grundgesetzlichen Vorschriften zur Gesetzgebungszuständigkeit und war daher aus formellen Gründen nichtig.

Die in Art. 20 Abs. 3 GG geregelte Rechtsbindung der deutschen Staatsgewalt gilt nicht allein für die Legislative, sondern ebenso für die Exekutive und die Judikative. Anders als für die gesetzgebende Gewalt spricht Art. 20 Abs. 3 GG in seinem zweiten Halbsatz jedoch nicht von einer Bindung an die verfassungsmäßige Ordnung, sondern von einer erweiterten Bindung an Recht und Gesetz. Für die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung gilt daher nicht nur eine Bindung an das Grundgesetz, sondern auch an die (durch die Legislative erlassenen) Gesetze (sog. Vorrang des Gesetzes). Die geltenden Gesetze dürfen also weder außer Acht gelassen noch darf von ihnen abgewichen werden.

Diese wesentlich umfassendere Bindung ist darin begründet, dass Exekutive und Judikative – im Gegensatz zur Legislative – grundsätzlich nicht mit dem Erlass, der Änderung oder der Aufhebung von Gesetzen befasst sind, sondern diese lediglich anwenden. Zwar ist selbstverständlich auch die Legislative an die von ihr selbst erlassenen Gesetze gebunden. Da ihr jedoch stets die Möglichkeit zukommt, diese Gesetze auch wieder aufzuheben, ist die Bindung aus rechtsstaatlicher Perspektive von geringerer Relevanz.

Beispiel Wohnungsdurchsuchung I: Durchsuchen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte die Privatwohnung einer Bürgerin oder eines Bürgers ohne besonderen Anlass, obwohl die geltenden Polizeigesetze solche willkürlichen Durchsuchungen ausdrücklich untersagen, so handelt es sich um einen Ver-

stoß der vollziehenden Gewalt gegen geltendes Recht. In der rechtsstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ist eine solche Durchsuchung daher eindeutig als rechtswidrig und damit als Verstoß gegen die Rechtsbindung der deutschen Staatsgewalt zu beurteilen (zu den sich anschließenden rechtsstaatlichen Fragen des Rechtsschutzes und der etwaigen Entschädigungsansprüche siehe weiter unten S. 36 ff.).

Beispiel Rechtsbeugung: Halten eine Strafrichterin oder ein Strafrichter in einem Strafverfahren den freiwilligen Abbruch einer Schwangerschaft auch innerhalb der ersten zwölf Wochen aus moralischen Gründen für bestrafungswürdig und verurteilen eine Frau daher zu einer Freiheitsstrafe, obwohl sie oder er wissen, dass das Strafgesetzbuch einen solchen freiwilligen und ärztlich durchgeführten Schwangerschaftsabbruch in den ersten zwölf Wochen gerade nicht unter Strafe stellt, so handelt es sich um ein gegen geltendes Recht verstößendes Urteil. Weil Richterinnen und Richter ausschließlich auf der Grundlage der geltenden Gesetze urteilen dürfen, kann ein solches Urteil in der rechtsstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland keinen Bestand haben und wird daher in der nächsthöheren Instanz aufgehoben werden. Der Strafrichterin oder dem Strafrichter drohen bei einer solch eklatanten Missachtung des Gesetzes außerdem sogar selbst ein Strafverfahren wegen Rechtsbeugung.

Die in Art. 20 Abs. 3 GG geregelte Gesetzesbindung der deutschen Staatsgewalt erschöpft sich in diesem Vorrang des Gesetzes jedoch nicht. Das Rechtsstaatsprinzip geht noch einen Schritt weiter. So ist es insbesondere der vollziehenden Gewalt nicht nur untersagt, entgegen geltendem Recht zu handeln. Sie ist in den wesentlichen Bereichen ihres Handelns darüber hinaus auch darauf angewiesen, dass überhaupt eine gesetzliche Grundlage für ihr Handeln besteht (sog. Vorbehalt des Gesetzes). Konkret bedeutet dies: Will die vollziehende Gewalt in beschränkender oder belastender Art und Weise auf die Bürgerinnen und Bürger einwirken, so bedarf es einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung für diesen Zugriff. Im Rechtsstaat ist der deutschen Staatsgewalt also nicht etwa alles erlaubt, was nicht verboten ist, sondern nur das erlaubt, was auch ausdrücklich erlaubt ist. Dabei gilt: Je intensiver der Zugriff, desto konkreter muss dieser Zugriff im Gesetz geregelt sein.

Beispiel Kopftuchverbot: Die konkreten Auswirkungen des rechtsstaatlichen Vorbehaltes des Gesetzes zeigen sich etwa in der Auseinandersetzung um ein Kopftuchverbot für Lehrerinnen, die ihren Ausgangspunkt im Jahr 1999 fand. Dabei ver-

weigerte das Land Baden-Württemberg einer für Grund- und Hauptschullehramt ausgebildeten Lehrerin muslimischen Glaubens die Einstellung in den Schuldienst, weil diese nicht bereit war, während des Unterrichts auf das Tragen eines Kopftuchs zu verzichten. Da im geltenden Recht des Landes Baden-Württemberg jedoch keine hinreichend bestimmte gesetzliche Ermächtigung für einen solch tiefen Eingriff der Landesschulbehörde vorhanden war, konnte die Verweigerung aus der Perspektive des deutschen Rechtsstaatsprinzips im Ergebnis keinen Bestand haben.

Die Versagung des Zugangs in den Schuldienst für Lehrerinnen, die ein Kopftuch tragen möchten, ist folglich nur dann möglich, wenn die jeweils zuständigen Landesgesetzgeber eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für eine solche Versagung schaffen. Solche gesetzlichen Grundlagen sehen sich wegen der Intensität der Beeinträchtigung muslimischer Lehrerinnen jedoch wiederum hohen verfassungsrechtlichen Anforderungen ausgesetzt.

Orientierungssicherheit in der deutschen Rechtsordnung (Rechtssicherheit)

Zu den zentralen Elementen der rechtsstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland gehört auch die Rechtssicherheit. Rechtssicherheit bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger stets Gewissheit darüber haben, welches Recht gerade für sie gilt. Dies umfasst sowohl das Privatrecht, das die rechtlichen Beziehungen der Bürgerinnen und Bürger untereinander betrifft, als auch – in besonderem Maße – das öffentliche Recht, welches das Verhältnis zwischen Staat und Bürgerin oder Bürger regelt.

Dabei ist es kaum möglich, dass jede Bürgerin oder jeder Bürger zu jedem Zeitpunkt genaue Kenntnis über alle für sie oder ihn geltenden Rechtsnormen hat. Vielmehr muss daher gewährleistet sein, dass es den Bürgerinnen und Bürgern stets möglich ist, sich über das für sie in einer bestimmten Situation geltende Recht verständlich zu informieren (bzw. sich durch einen Rechtsbeistand – also eine Anwältin oder einen Anwalt – unterstützen zu lassen). Die Bürgerinnen und Bürgern müssen dabei außerdem auf die Gültigkeit dieses Rechts vertrauen und davon ausgehen können, nicht völlig überraschend mit rechtlichen Regeln konfrontiert zu werden. Schließlich ist wichtig, dass die Rechtsordnung keine inneren Widersprüche aufweist, einzelne Rechtsnormen sich also nicht widersprechen.

Eine Norm im Grundgesetz, die dieses allgemeine Erfordernis der Orientierungssicherheit in der Rechtsordnung explizit zum Ausdruck bringt, existiert nicht. Die Rechtssicherheit wird daher im Grundsatz an Art. 20 Abs. 2 und 3 GG als dem zentralen Anknüpfungspunkt des allgemeinen Rechtsstaatsprinzips festgemacht. Konkret zeigt sich das rechtsstaatliche Element der Rechtssicherheit allerdings in einer Reihe von Einzelaspekten.

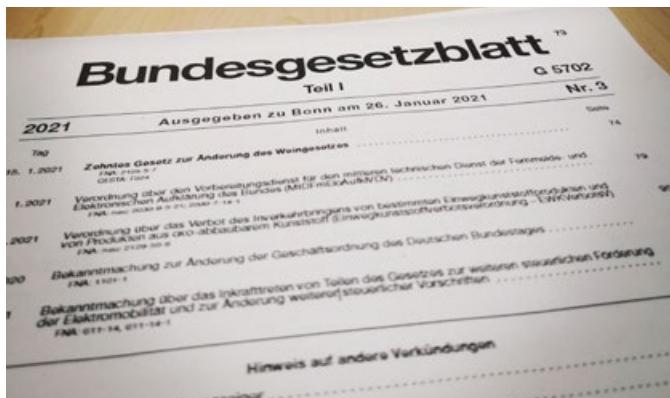
Dies umfasst zunächst die Publizität des Rechts. So werden der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von deutschen Gesetzen stets in öffentlichen Amtsblättern verkündet. Dies gewährleistet, dass sich die Bürgerinnen und Bürger über das geltende Recht informieren können. Für die Gesetze des Bundes ist dies beispielsweise ausdrücklich in Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG geregelt.

Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG

- (1) Die nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze werden vom Bundespräsidenten nach Gegenzzeichnung ausgefertigt und im Bundesgesetzblatte verkündet.



Verbote von Kopftüchern für Lehrerinnen haben in der Vergangenheit zu zahlreichen verfassungsrechtlichen Kontroversen geführt.



Artikel 82 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes regelt, dass neue Gesetze im Bundesgesetzblatt verkündet werden müssen, um allen Bürgerinnen und Bürgern Rechtsicherheit zu gewährleisten.

Die Orientierungssicherheit in der deutschen Rechtsordnung wird darüber hinaus auch durch inhaltliche Anforderungen an die Gestaltung der Rechtsordnung gewährleistet.

So sind Rechtsnormen derart verständlich und präzise zu formulieren, dass ihr Inhalt nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger klar erkennbar ist, sondern insbesondere auch eine unberechenbare und willkürliche Anwendung durch die (an das Recht gebundene) deutsche Staatsgewalt verhindert wird (sog. Bestimmtheitsgebot). Dabei gilt der Grundsatz: Je umfassender die rechtliche Ermächtigung für die deutsche Staatsgewalt, desto höher das Erfordernis an die verständliche und präzise Formulierung der entsprechenden Rechtsnormen.

Klar ist aber auch: Die Regelung konkreter Lebenssachverhalte anhand abstrakter Rechtsnormen ist immer auch auf eine gewisse Flexibilität angewiesen. Endgültige sprachliche Präzision, die alle theoretischen Eventualitäten umfasst, lässt sich kaum erreichen und würde letztlich auch dazu führen, dass die Rechtsordnung ihre Funktionsfähigkeit verlöre. Es ist daher aus rechtsstaatlicher Perspektive durchaus zulässig, dass im Bürgerlichen Gesetzbuch Rechtsbegriffe wie „Treu und Glauben“ vorkommen, im Polizeirecht Formulierungen verwendet werden, in denen es schlicht heißt, dass die Polizeibehörden „die notwendigen Maßnahmen treffen können, um eine Gefahr abzuwehren“ (sog. Generalklauseln), oder sich etwa das Steuerrecht als besonders komplex darstellt.

Beispiel Online-Durchsuchung: Einen Verstoß gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot stellte das BVerfG etwa fest, als es sich im Jahr 2008 mit den Vorschriften des Verfassungsschutzgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen zur sogenannten Online-Durchsuchung befasste. Konkret erlaubte das damalige Gesetz den heimlichen Zugriff der Verfassungsschutzbehörden auf informationstechnische Systeme (wie z.B. Computer und Mobiltelefone), um so frühzeitig Bestrebungen der Besitzerinnen und Besitzer gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland feststellen zu können. Weil eine solche heimliche Online-Durchsuchung durch die deutsche Staatsgewalt zwar eine nützliche Befugnis, aber eben auch einen besonders schweren Eingriff in die Freiheit, insbesondere in die Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger, bedeutet, muss die rechtliche Grundlage insoweit auch besonders hohen Anforderungen an die Normenklarheit und Normenbestimmtheit genügen.

Das einschlägige Verfassungsschutzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen entsprach diesen Anforderungen jedoch gerade nicht, da die konkreten Voraussetzungen und Grenzen für



Demonstrierende begrüßen am 27. Februar 2008 die Entscheidung des BVerfG, dass das nordrhein-westfälischen Verfassungsschutzgesetz gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot verstößt.

die Zulässigkeit der Online-Durchsuchung im Gesetz viel zu vage und für die Bürgerinnen und Bürger nicht ausreichend zu erkennen waren. Wegen dieses Verstoßes gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot (und aus einigen weiteren Gründen) konnte das damalige Verfassungsschutzgesetz im Hinblick auf die Online-Durchsuchung daher keinen Bestand haben und wurde vom BVerfG für nichtig erklärt.

Neben die Erfordernisse der Publizität und Bestimmtheit tritt das Verbot der Rückwirkung des Rechts. In der rechtsstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland sollen vor allem beschränkende und belastende Rechtsnormen ab ihrem Erlass nur für die Zukunft gelten und nicht auch auf vergangene Sachverhalte Anwendung finden. Alles andere würde es den Bürgerinnen und Bürgern praktisch unmöglich machen, sich auf das für sie geltende Recht einzustellen und auf die jeweils geltende Rechtslage zu vertrauen. Eine besonders wichtige Ausformung dieses rechtsstaatlichen Rückwirkungsverbots betrifft etwa den Bereich des Strafrechts und findet sich in Art. 103 Abs. 2 GG.

Art. 103 Abs. 2 GG

(2) Eine Tat kann nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde.

Gerade im Bereich des besonders intensiv (mit Geld- und Freiheitsstrafe) auf die Bürgerinnen und Bürger einwirkenden Strafrechts ist eine Rückwirkung des Rechts aus rechtsstaatlicher Perspektive besonders problematisch und daher absolut verboten.

Einen wichtigen Aspekt der Rechtssicherheit stellt schließlich der Vorgang der Verjährung dar. Unter Verjährung wird verstanden, dass bestimmte Angelegenheiten sich nach einer Zeit zumindest aus rechtlicher Sicht erledigen. So gilt etwa, dass rechtliche Ansprüche unter Privatpersonen nach einer gewissen Zeit nicht mehr durchsetzbar sind oder gegen das Strafrecht verstoßende Taten mit Ablauf bestimmter Fristen nicht mehr verfolgt werden können.

Beispiel Kaufvertrag: Privatpersonen, die einen Kaufvertrag geschlossen haben, ist es nach Ablauf einer Frist von drei Jahren nicht mehr möglich, die Zahlung des Kaufpreises oder die Übertragung des gekauften Gegenstandes gegeneinander gerichtlich durchzusetzen. Dies gilt selbst dann, wenn die jeweilige Gegenseite ihre Verpflichtung aus dem Kaufvertrag bereits erfüllt hat.

Beispiel Körperverletzung: Begeht jemand eine Körperverletzung, so kann der Staat sie oder ihn dafür nach Ablauf von fünf Jahren nicht mehr strafrechtlich belangen.

Mord verjährt nie

[...] Das Landgericht Itzehoe verhandelt [...] seit Oktober [2021] den Fall Irmgard F., 96 Jahre alt. Als junge Frau war sie Sekretärin im KZ Stutthof. Zum ersten Mal muss sich eine Zivilistin in Deutschland für Verbrechen im Todeslager der Nazis verantworten, die Staatsanwaltschaft wirft ihr Beihilfe zum Mord in mehr als 11 000 Fällen vor. [...]

[...] Kann der ehemaligen Schreibkraft eines KZ-Kommandanten die Mitschuld am Holocaust nachgewiesen werden?

[...] Irmgard F. schweigt. Sie sagt hier kein Wort zu ihrer Vergangenheit. Was man weiß: Sie war 18, später 19 Jahre alt, als sie von 1943 bis 1945 im warmen Büro des Lagerkommandanten Paul Werner Hoppe arbeitete, während draußen im KZ Stutthof Gefangene [...] litten und Tausende umgebracht wurden. Juristisch war die Angeklagte zur Tatzeit Heranwachsende, deshalb gilt trotz ihres hohen Alters das Jugendstrafrecht. [...]

Asia Shindelman [wurde mit 16 mit ihrer Familie im Juli 1944 in das KZ Stutthof bei Danzig verschleppt] war schon einmal Zeugin in einem NS-Verfahren, 2020 in Hamburg wurde der 92-jährige Bruno D. wegen Beihilfe zum Mord in mehr als 5000 Fällen zu zwei Jahren Jugendstrafe auf Bewährung verurteilt. Er hatte für die SS in Stutthof auf einem Wachturm gestanden, der Anklage galt er als „kleines Rädchen in der Tötungsmaschine des Konzentrationslagers“. Mehrere SS-Wachleute wurden in den vergangenen Jahren zur Rechenschaft gezogen, gerade steht in Brandenburg ein 101-Jähriger vor Gericht.

Aber dieser Prozess ist anders, denn Irmgard F. trug keine Uniform und kein Gewehr. Sie saß an der Schreibmaschine.

Sie schrieb für Menschen, die über den Tod verfügten. Sie scheint ein weiteres kleines Rädchen gewesen zu sein, das diese monströse Tötungsmaschine am Laufen hielt, eine Bürokratin des Terrors. [...]

Die Shindelmans wurden ins Ghetto deportiert, dann nach Stutthof. „Schneller, schneller, heraus, verfluchte Judenbande“, hätten die SS-Leute in die Viehwaggons geschrien, die Zeugin Shindelman sagt das auf Deutsch. Dann die Selektion, ihre Oma sah sie nie wieder, der Vater kam später nach Dachau und war nach dem Krieg ein ausgezehrter Mann. [...]

Irmgard F. schaut im Gericht selten in Richtung der Flatscreens der Videoübertragung [mit der Asia Shindelmann, 93 Jahre, aus New Jersey, USA, zugeschaltet ist], ab und zu fährt sie sich durchs Gesicht. „Frau F. hat sich das Hörgerät rausgenommen“, sagt der Richter, Irmgard F. nestelt am linken Ohr herum, als ob sie das Gerät störe, ein Helfer setzt die Ohrmuschel wieder ein. Die Angeklagte wirkt bei all dem wie abwesend. [...]

Zwei Leben. Die Nebenklägerin Shindelmann und die Angeklagte F., die zwei Jahre lang die Stenotypistin des Kommandanten war. Begegnet sind sich die beiden Frauen in Stutthof wahrscheinlich nie.

Irmgard F. hatte ihr Dienstzimmer in der Kommandantur, nördlicher Flügel. [...]

„Es ist nicht möglich, hier zu sitzen und nichts zu sehen“, sagt Marcin Owsiński [Leiter der wissenschaftlichen Abteilung des KZ-Museums]. Er steht in dem Zimmer, das damals das Schreibzimmer von Irmgard F. war, die damals noch Irmgard D.

hieß. Eine Abstellkammer, Bücher stapeln sich auf einem Tisch. Durch die Fenster sieht man rüber ins Lager, dorthin, wo damals Asia Shindelman versuchte zu überleben. [...]

Irmgard F. war selbst mehrmals Zeugin. Verhört wurde sie unter anderem vor dem Prozess gegen Kommandant Hoppe, der nach dem Urteil 1957 gerade mal drei Jahre im Gefängnis saß, danach ein unauffälliges Leben führte und 1974 starb. In einer Befragung soll sie gesagt haben, dass auch Befehle für Erschießungen und Deportationen über ihren Schreibtisch gegangen seien. Aber die meisten ihrer alten Aussagen dürfen jetzt nicht vom Gericht verwendet werden. Sie wurde damals offenbar nicht über ihre Rechte belehrt.

In Befragungen vor diesem Prozess behauptete Irmgard F. in ihrem Zimmer im Seniorenheim, das Lager an sich nie betreten und mit den Morden nichts zu tun gehabt zu haben. „Lächerlich“ seien die Ermittlungen nach all den Jahren. Fotos oder Dokumente von damals habe sie seit der Flucht aus dem Osten oder dem Umzug ins Altenheim keine mehr. Was ihre Arbeit für den KZ-Kommandanten Hoppe betraf, so könne sie sich „nur an Bestellungen für Gartenbedarf erinnern“, so ein ermittelnder Staatsanwalt. [...]

Es gibt keinen Hinweis darauf, dass Irmgard F., vormals Irmgard D., zur Anstellung im KZ gezwungen wurde. Damals holten die Nazis zwar immer mehr Frauen als Aufseherinnen, Telefonistinnen oder Sekretärinnen in die Lager, weil die Männer im Krieg gebraucht wurden, aber die Zivilistinnen kamen in der Regel freiwillig. [...] Die Anklage geht davon aus, dass sie „teilweise bis ins Detail“, gewusst habe, was in Stutthof geschah. Sie habe „die reibungslose Funktionstüchtigkeit des Lagers gesichert“.

Und doch fragen sich manche, wie die einstige KZ-Sekretärin mit 96 vor diesem Jugendgericht landen konnte. Hans-Jürgen Förster sagt: „Rechtlichkeit hat kein Verfallsdatum.“ Der frühere Bundesanwalt vertritt gemeinsam mit Thomas Walther vier der 31 Nebenkläger und Nebenklägerinnen. Die Rechtsprechung hat sich geändert, inzwischen gilt auch Beihilfe zum Mord bei den NS-Verbrechen als Tatbestand. Ermittler wie Förster und Walther trugen entscheidend dazu bei, dass die Fahndung nach mutmaßlichen Tathelfern wieder aufgenommen wurde und manche von ihnen vor Gericht kamen. Aber Rechtlichkeit hat nur dann kein Verfallsdatum, wenn Mord oder Beihilfe zum Mord bewiesen wird, weil nur Mord nicht verjährt. Die meisten Täter sind ohnehin längst tot. [...]

Irmgard F. setzt sich die Brille auf, reibt sich die Stirn, während Asia Shindelman davon erzählt, wie Goldzähne aus Menschen herausgerissen und Häftlinge zu Tode gepeitscht wurden. Den Wächtern habe es Spaß gemacht, sagt sie. Nie habe sich danach eine deutsche Behörde an sie gewandt [...]. Erst 75 Jahre nach Stutthof wurden deutsche Ermittler auf sie aufmerksam. [...]

[Ende Mai 2022 wurde der Prozess fortgesetzt, ein Urteil ist noch nicht gesprochen. – Anm. d. Red.]

Peter Burghardt, „Die Bürokratin des Terrors“, in: Süddeutsche Zeitung vom 17. Februar 2022

Zwar führen diese Verjährungsregeln im Ergebnis dazu, dass bestimmte Absprachen zwischen Privatpersonen nicht immer während eingehalten werden müssen und die Schuld einer Straftäterin oder eines Straftäters nicht ewig gesühnt werden kann. Zugleich wird dafür aber ein gewisser Rechtsfrieden erlangt, in dem die Bürgerinnen und Bürger sich darauf verlassen können, dass in der Vergangenheit liegende Geschehnisse irgendwann rechtlich abgeschlossen sind. Zudem gilt es, Gerichte und Verwaltung nicht übermäßig (bis hin zur Gefährdung ihrer rechtsstaatlich besonders bedeutsamen Funktionsfähigkeit) zu belasten.

Damit die Verjährung nicht in Konflikt mit dem Gerechtigkeitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger gerät, gelten für bestimmte Bereiche besonders lange Verjährungsfristen. Privatrechtliche Schadensersatzansprüche wegen vorsätzlicher Körperverletzung verjähren beispielsweise erst nach dreißig Jahren. Im Strafrecht verjährt Mord – also die aus besonders verwerflichen Gründen vollzogene Tötung eines anderen Menschen – sogar nie.

Öffentlichkeit, Begründungspflicht und Verhältnismäßigkeit

Das deutsche Rechtsstaatsprinzip zeichnet sich außerdem dadurch aus, dass es eine Reihe von Anforderungen daran stellt, in welcher Art und Weise die deutsche Staatsgewalt konkret ausgeübt werden soll. Diese Anforderungen – die ebenfalls an Art. 20 Abs. 2 und 3 GG als zentralem Anknüpfungspunkt des allgemeinen Rechtsstaatsprinzips im Grundgesetz festgemacht werden – betreffen dabei die Ausübung deutscher Staatsgewalt in ihrer ganzen Breite. Sie gelten also für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung gleichermaßen.

Nach dem Grundsatz der Öffentlichkeit vollzieht sich die Ausübung der deutschen Staatsgewalt nicht im Geheimen oder Verdeckten, sondern geschieht stets in einer Weise, welche für die deutschen Bürgerinnen und Bürger transparent und einsehbar ist. Wenn etwa der Deutsche Bundestag Gesetze berät oder beschließt, so geschieht dies öffentlich.

Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG

(1) Der Bundestag verhandelt öffentlich.

Die Bürgerinnen und Bürger können dem Deutschen Bundestag bei der Ausübung seiner Legislativfunktion also tatsächlich zusehen, sei es, indem sie sich selbst in den Deutschen Bundestag begeben oder die Debatten des Deutschen Bundestages im Parlamentsfernsehen verfolgen. Die Öffentlichkeit der

Ausübung deutscher Staatsgewalt zeigt sich aber etwa auch in Gerichtsverfahren. Klagt die Staatsanwaltschaft jemanden in einem Strafverfahren an, so können nach Kapazität des Gerichtssaals grundsätzlich alle Bürgerinnen und Bürger der Verhandlung beiwohnen und dem Gericht dabei zusehen, wie es die Angeklagte oder den Angeklagten anhört, Zeuginnen und Zeugen befragt und am Ende ein Urteil fällt. Ein Ausschluss der Öffentlichkeit ist hingegen nur in Ausnahmefällen, etwa zum Schutz minderjähriger Angeklagter oder Zeuginnen, möglich.

Neben den Grundsatz der Öffentlichkeit tritt der Grundsatz der Begründungspflicht. Diese wiederum verlangt, dass die deutsche Staatsgewalt stets verständlich darlegt, auf welchen tragenden Erwägungen ihr Handeln im Einzelnen fußt. Erlässt beispielsweise der Deutsche Bundestag ein Gesetz, so wird dieses regelmäßig von einer Gesetzesbegründung (amtliche Begründung) begleitet, in der die Bürgerinnen und Bürger nachlesen können, welche Erwägungen dem neuen Gesetz zugrunde liegen. Dieses Erfordernis einer Begründung gilt aber nicht nur im Großen, sondern auch im Kleinen. Selbst wenn eine Behörde einen einzelnen Verwaltungsakt erlässt, muss sie diesen begründen. Versagt etwa eine Baubehörde die Genehmigung eines Bauvorhabens, so wird sie auch eine solche individuelle Versagung gegenüber der verhinderten Bauherrin oder dem verhinderten Bauherrn stets mit einer Erläuterung versehen.

Die Grundsätze der Öffentlichkeit und der Begründungspflicht sichern aus rechtsstaatlicher Perspektive vor allem, dass die Ausübung deutscher Staatsgewalt im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem geltenden Recht überprüft werden kann. Damit stellen sie sich letztlich als eine Fortsetzung der oben bereits besprochenen Rechtsbindung der deutschen Staatsgewalt dar.

Hinzu kommt der für das deutsche Rechtsstaatsprinzip herausragend wichtige Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Nach diesem Grundsatz ist es erforderlich, dass stets ein angemessenes Verhältnis zwischen dem durch ein bestimmtes staatliches Handeln verfolgten Ziel einerseits und den damit einhergehenden Beschränkungen für die Bürgerinnen und Bürger andererseits besteht. Das bedeutet zum einen, dass dort, wo ein angemessenes Verhältnis zwischen Ziel und Mittel nicht gegeben ist, das staatliche Handeln zu unterbleiben hat. Zum anderen bedeutet es, dass die zur Erreichung eines bestimmten Ziels ausgeübte Staatsgewalt stets auf das unbedingt notwendige Maß belastender Einwirkungen zu begrenzen ist.

Beispiel Ladendieb: Wollen eine Polizeibeamtin oder ein Polizeibeamter eine auf frischer Tat ertappte flüchtende La-



Die Ausübung der deutschen Staatsgewalt muss öffentlich sein: Am 12. Februar 2020 verfolgt eine Gruppe von Karnevalisten eine Plenarsitzung im Deutschen Bundestag.

Wer schreibt vor Gericht mit?

[...] Die Denkmäler des Rechtsstaats sind nicht aus Stein. Die Denkmäler des Rechtsstaats bestehen aus Papier, Tönen, Atmosphäre. Nicht nur aus den Urteilen und Beschlüssen der Gerichte, sondern auch aus dem Leben im Gerichtssaal, das zu diesen Entscheidungen führt: dem Ringen um Wahrheit. Nur hält der deutsche Rechtsstaat solche Denkmäler für verzichtbar. [...]

Während in Großbritannien und Irland seit 1973 größere Verfahren aufgezeichnet werden, in Spanien seit 1986, und selbst Rumänien seit 2014 seine Prozesse audiovisuell dokumentiert, gibt es in Deutschland: nichts. Würde sich Deutschland heute um die Mitgliedschaft in der EU bewerben, es würde nicht den europäischen Mindeststandards an die Justiz entsprechen, bemängelte 2019 die Berliner Staatsanwältin Margarete von Galen, die sich seit Jahren mit der Fehlerkultur im Justizsystem befasst. Frankreich dagegen ist stolz darauf, den Bataclan-Prozess für die Geschichte zu konservieren, um die Reaktion des Rechtsstaats auf den schlimmsten Terrorangriff der letzten Jahre auch kommenden Generationen zu zeigen: An jedem einzelnen Verhandlungstag filmen vier Kameras im Gerichtssaal mit, Mikrofone nehmen auf, wer was sagt, was geschieht. Fürs Nationalarchiv, damit nichts verloren geht.

In Deutschland kann man noch nicht einmal die großen historischen Prozesse nachlesen. Nicht, was der Anwalt von Erich Honecker zur Verteidigung des ehemaligen Staats- und Parteichefs der DDR vorbrachte. Nicht, was die Staatsanwälte in den Mauerschützen-Prozessen über die Schuld der Grenzsoldaten sagten. Niemand kann nachhören, wie Beate Zschäpe im NSU-Prozess ihr letztes Wort gesprochen und wie sich der Vater eines NSU-Opfers auf den Boden geworfen hat, um zu zeigen, wie er seinen sterbenden Sohn fand [...] .]

[...] Protokollanten gibt es. Aber das Protokoll vor Land- und Oberlandesgerichten verdient seinen Namen nicht. Denn dort wird nur Formales vermerkt. Zum Beispiel: „Der Zeuge Max Müller kam und machte Angaben zur Sache. Der Zeuge Max Müller wurde unvereidigt entlassen“. Was der Zeuge Müller aber zur Sache sagte, ob er die Angeklagte be- oder entlastete, das steht nicht im Protokoll. Wer nicht drin war im Gerichtssaal, wird nie wieder erfahren können, was dort gesprochen wurde. [...]

Die deutsche Justiz [...] hängt am alten Trott. Sie verbrämt ihn als „richterliche Unabhängigkeit“. Denn jeder Richter hat in seinem Sitzungssaal die alleinige Sitzungsgewalt – er allein bestimmt, wie das Verfahren läuft. Auch, ob das Verfahren aufgezeichnet wird oder nicht. Als wenn eine Tonaufnahme die Unabhängigkeit des Gerichts einschränken würde. Ein souveränes Gericht hat dadurch nichts zu fürchten, Fehler könnten vermieden, Missverständnisse ausgeräumt werden. Am Oberlandesgericht Düsseldorf wird das seit Jahren so gemacht.

Es steht damit ziemlich allein da. Nun könnte es eine Zeitenwende geben. Im Koalitionsvertrag der Ampel steht auf Seite 106 der Satz: „Die Hauptverhandlungen müssen in Bild und Ton aufgenommen werden.“ Doch ob sich die zukünftige Regierung damit durchsetzt? Die Widerstände in der Justiz sind stark.

Oft werden geradezu groteske Argumente gegen die Aufnahme bemüht. Im NSU-Prozess hieß es, die Zeugen sollten unbeeinflusst sprechen können. Eine Tonaufnahme würde sie hemmen – dass um sie herum 80 Juristen saßen, ein Saal voller schwarzer Roben, hat die Zeugen vermutlich noch ein wenig mehr gehemmt. Selbst als die Verteidigung beantragte, wenigstens das Plädoyer der Bundesanwaltschaft aufzunehmen, lehnte das Gericht ab. [...]

Selbst unter Juristen fand man es dann doch ein wenig unbefriedigend, dass der NSU-Prozess allein mithilfe der Medien dokumentiert wurde: Man kann die 438 Tage nur deswegen nachlesen, weil Journalisten der ARD und der Süddeutschen Zeitung sowie Aktivisten von NSU-Watch Tag für Tag im Gericht mitgeschrieben haben [...].

Der Bundestag änderte [...] 2017 das Gerichtsverfassungsgesetz. In Paragraf 169 ist nun geregelt: Bei Prozessen „von herausragender zeitgeschichtlicher Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland“ darf aufgezeichnet werden: für die Wissenschaft, für die Geschichtsschreibung. Natürlich nicht für die Öffentlichkeit, aber immerhin, es ist ein Schritt. Der Paragraph trat am 18. April 2018 in Kraft. Drei Monate später erging das Urteil im NSU-Prozess. Aber das OLG München entschied sich, keinen Gebrauch von der neuen Freiheit zu machen. [...]

Selbst nach dem Urteil will die Justiz am liebsten nichts rausrücken. Manche Gerichte schützen die Schulsprüche im Namen des Volkes vor dem Volk. Nur knapp ein (!) Prozent aller Urteile wird veröffentlicht. Und das hat sich in den letzten 50 Jahren auch kaum verändert, trotz Digitalisierung [...].

Meist sind es ganz profane Gründe, die zu dieser Geheimniskrämerei führen: die Angst der Richter, sich der Kritik von Fachkollegen auszusetzen. Oder „fehlender Mut“, wie es in einem Modernisierungspapier der bayerischen Oberlandesgerichte und des Bundesgerichtshofs steht, was auch immer das Wort „Mut“ hier bedeuten soll. Und manchmal sagen Gerichte auch rundheraus, dass es ihnen einfach zu viel Mühe macht, die Urteile vor der Herausgabe zu anonymisieren. [...]

[...] Wie lange wollen Gerichte es noch dem Engagement von Bürgern oder Journalisten überlassen, Wort für Wort mitzuschreiben? Wie lange noch wollen Gerichte historische Prozesse sang- und klanglos verhallen lassen? Wie lange noch wird dieser geschichtliche Schatz ignoriert?

Annette Ramelsberger, „Gegen das Vergessen“, in: Süddeutsche Zeitung vom 4. Dezember 2021

Verhältnismäßigkeit zwischen Ziel und Mittel läge hingegen dann vor, wenn die Festnahme durch ein Verfolgen, Greifen an der Jacke und Niederringen geschähe. Ist der gezielte Schuss mit der Dienstwaffe aber tatsächlich die einzige Möglichkeit, um die Ladendiebin oder den Ladendieb festzunehmen, so nimmt die rechtsstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland in Kauf, dass die Ladendiebin oder der Ladendieb in diesem Fall entkommen kann.

dendiebin oder einen Ladendieb aufhalten, so dürfen sie oder er dies nicht anhand eines gezielten Schusses mit der Dienstwaffe tun. Das Verhältnis von Ziel (Festnahme und Strafverfolgung der Diebin oder des Diebes sowie Rückgabe der Beute) und Mittel (schwere Verletzung, möglicherweise sogar der Tod der Diebin oder des Diebes sowie die zusätzliche Gefährdung Unbeteiligter) stehen in einem offensichtlichen Missverhältnis.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird jedoch nicht nur auf exekutives Handeln angewendet, sondern auch auf alle übrigen Arten der Ausübung deutscher Staatsgewalt – so etwa auch auf die deutsche Gesetzgebung.

Beispiel Antiterrordateigesetz: Ein gutes Beispiel für ein Gesetz, das aus der Perspektive des deutschen Rechtsstaatsprinzips gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstieß (und deshalb im Jahr 2013 durch das BVerfG in Teilen für verfassungswidrig erklärt wurde), war das sogenannte Antiterrordateigesetz.

Das damalige Gesetz verfolgte das Ziel, durch eine Erleichterung des Informationsaustausches zwischen verschiedenen deutschen Behörden eine Verbesserung bei der Abwehr terroristischer Gefahren zu erreichen. Dazu sah es als Mittel die Einrichtung einer Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten vor, in der die Daten von Angehörigen terroristischer Vereinigungen und deren sogenannten Unterstützerinnen und Unterstützern zentral gespeichert werden sollten. Aus rechtsstaatlicher Perspektive ist eine solche zentrale Speicherung und der Austausch von individuellen Daten zwischen Polizei und Nachrichtendiensten besonders bedenklich, weil es die (wenn auch zunächst hypothetische) Gefahr birgt, dass diese sensiblen Daten durch die Staatsgewalt missbraucht werden.

Das BVerfG erklärte daher zwar die Speicherung der Daten von Angehörigen terroristischer Vereinigungen für verfassungsgemäß. Für die Speicherung von sogenannten Unterstützerinnen und Unterstützern stellte es hingegen einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz fest. Weil unter „Unterstützerinnen und Unterstützern“ auch solche Personen verstanden werden könnten, denen es gar nicht um die Unterstützung terroristischer Aktivitäten geht, sondern um sonstige, grundsätzlich unproblematische Unterstützungen (wie z.B. die unwissentliche Vermietung einer Wohnung an Angehörige einer terroristischen Vereinigungen o.ä.), könnte es im Ergebnis (sozusagen als „Beifang“) dazu kommen, dass auch Daten unbescholtener Personen gespeichert würden, die überhaupt nicht in terroristische Machenschaften involviert sind. Das Verhältnis von Ziel und Mittel wäre dann insoweit nicht mehr angemessen. Das Gesetz musste daher nachgebessert werden.

Effektiver Rechtsschutz gegen die deutsche Staatsgewalt

Ein weiteres wesentliches Element der rechtsstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ist das Vorhandensein eines effektiven Rechtsschutzes.

Gerade weil die deutsche Staatsgewalt auf die Bürgerinnen und Bürger beschränkend einwirken kann, muss den Betroffenen im Rechtsstaat die Möglichkeit gegeben werden, das Handeln der öffentlichen Gewalt in einem gerichtlichen Verfahren auf seine Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen. In der deutschen Verfassung ist dieser Grundsatz vor allem in Art. 19 Abs. 4 GG geregelt.

Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG

(4) Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.

Sind eine Bürgerin oder ein Bürger der Auffassung, die deutsche Staatsgewalt verhalte sich ihr oder ihm gegenüber rechtswidrig, so können sie oder er dagegen im Wege des Rechtsschutzes gerichtlich vorgehen.

Beispiel Wohnsdurchsuchung II: Zur Verdeutlichung soll hier noch einmal auf das oben bereits verwendete Beispiel

zurückgekommen werden, bei dem Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte die Privatwohnung einer Person ohne besonderen Anlass durchsuchten.

Ist die betroffene Person (richtigerweise) der Ansicht, es handle sich bei einer solchen anlasslosen Durchsuchung um einen Verstoß gegen die geltenden Polizeigesetze, so steht ihr die Möglichkeit offen, Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht zu erheben. Das Gericht wird auf diese Klage dann mit einem Urteil die Rechtswidrigkeit des Handelns der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten (die einen Teil der deutschen Staatsgewalt bilden) feststellen.

Macht das Verwaltungsgericht dies wider Erwarten nicht, so steht der von der Durchsuchung betroffenen Person zunächst der Rechtsweg in die höheren Instanzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit offen. Bleibt auch dies ohne Erfolg, so ist es „in letzter Instanz“ möglich, eine Verfassungsbeschwerde gegen die polizeiliche Durchsuchung (und die ablehnenden Entscheidungen der Gerichte) beim BVerfG zu erheben. Der Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger ist also umfassend gewährleistet.

Rechtsschutz ist aber natürlich nicht erst dann möglich, wenn staatliche Maßnahmen bereits abgeschlossen sind. Sehr häufig wird es für die Bürgerinnen und Bürger von Interesse sein, sich gegen eine staatliche Maßnahme zu wehren, deren beschränkende Wirkung für sie gerade noch andauert. Es geht dann nicht mehr nur um die nachträgliche Feststellung der Rechtswidrigkeit des staatlichen Handelns, sondern auch um deren möglichst baldige Beendigung.

Beispiel Demonstrationsverbot: Ein solche Situation liegt etwa dann vor, wenn ein „Bündnis für Tierwohl“ ordnungsgemäß für den kommenden Sonntag eine Demonstration anmeldet, bei der gegen Massentierhaltung demonstriert werden soll, die zuständige Versammlungsbehörde diese Demonstration jedoch (zu Unrecht) mit dem Hinweis verbietet, von einer solchen Demonstration gehe eine unerwünschte sonntägliche Lärmbelästigung aus.

In der rechtsstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland steht den Verantwortlichen des Bündnisses nun der Rechtsweg zum Verwaltungsgericht offen. Kommt das zuständige Verwaltungsgericht zu dem Ergebnis, dass die mit einer Lärmbelästigung begründete Untersagung der Demonstration tatsächlich gegen das geltende Versammlungsrecht verstößt, so wird es nicht nur die Rechtswidrigkeit der behördlichen Maßnahme feststellen, sondern diese in ihrer beschränkenden Wirkung ja gerade noch andauernde Maßnahme auch aufheben. Mit dieser durch das Gericht nun neu gestalteten Rechtslage kann die Demonstration so doch noch am kommenden Sonntag stattfinden.

Die rechtsstaatliche Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes kann allerdings gerade bei solchen staatlichen Maßnahmen, die nicht nur eine einzelne, sondern eine Vielzahl von Personen und Interessen betreffen, weitreichende Folgen haben. Mitunter kommt es sogar zu Konflikten zwischen dem Erfordernis effektiven Rechtsschutzes einerseits und der Erledigung wichtiger staatlicher Aufgaben andererseits.

Beispiel Stromtrasse: Dies gilt etwa dann, wenn gegen die staatliche Entscheidung zum Bau einer im Rahmen der „Energiewende“ dringend benötigten Stromtrasse häufig hunderte, ja sogar tausende Bürgerinnen und Bürger klagen, weil sie durch den geplanten Verlauf der Stromtrasse in ihrem Grundbesitz betroffen sind oder gesundheitliche Beeinträchtigungen fürchten. Hinzu kommen regelmäßig noch eine Reihe von Verfahren, die durch klageberechtigte Umweltverbände initiiert werden, weil diese Nachteile für die Natur erwarten.



Am 12. Dezember 2020 überwachen Polizeibeamte die Einhaltung eines gerichtlichen Verbotes einer „Querdenker“-Demonstration in Frankfurt.



Rechtsstaatlichkeit ist auch, dass staatliche Entscheidungen wie der Bau von Stromtrassen vor Gericht auf Rechtmäßigkeit überprüft werden können.

Die daraus resultierende Vielzahl komplizierter und langwieriger gerichtlicher Prozesse kann dann durchaus dazu führen, dass sich die Erfüllung der wichtigen staatlichen Aufgabe verzögert, die Bürgerinnen und Bürger trotz des Ausstiegs aus der fossil-nuklearen Energiegewinnung im ganzen Land mit ausreichend Strom zu versorgen.

Dennoch muss der Rechtsstaat eine solche Vielzahl von Verfahren zugunsten einer stets effektiv vorhandenen Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung staatlichen Handelns im Grundsatz aushalten. Nur als letzte Lösung sollte im Rechtsstaat die Beschneidung des Rechtsschutzes in Betracht gezogen werden. Zuvor müssen jedenfalls alle anderen Möglichkeiten – etwa die Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren oder die Einstellung weiterer Richterinnen und Richter – in Erwägung gezogen werden.

Insgesamt betrachtet fungiert der gerichtliche Rechtsschutz damit einerseits als Fortsetzung der Rechtsgebundenheit der deutschen Staatsgewalt, andererseits aber auch als wichtiger Aspekt der Gewaltenteilung. Um eine Fortsetzung der Rechtsgebundenheit handelt es sich, weil mit dem gerichtlichen Rechtsschutz die unrechtmäßige, also gegen die geltende Rechtsordnung verstößende Ausübung deutscher Staatsgewalt konkret festgestellt und beseitigt werden kann. Einen Aspekt der Gewaltenteilung bildet der gerichtliche Rechtsschutz insoweit, als er der rechtsprechenden Gewalt eine besondere Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive (und teilweise auch der Legislative) zuweist.

Allein die Möglichkeit, sich vor einem Gericht gegen das Handeln der Staatsgewalt zu wehren, reicht für einen effektiven Rechtsschutz jedoch noch nicht aus. Damit der Rechtsschutz wirklich effektiv ist, bedarf es einiger Voraussetzungen im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der deutschen Justiz und der gerichtlichen Verfahren.

Dazu gehört vor allem, dass Gerichte unabhängig und nicht befangen sind (Art. 97 GG). So werden Richterinnen und Richter in Deutschland grundsätzlich auf Lebenszeit ernannt, sind keinerlei inhaltlichen Weisungen durch Vorgesetzte unterworfen und können nicht gegen ihren Willen (vorzeitig in den Ruhestand) versetzt werden. Schon bevor eine Klage überhaupt erhoben wird, steht nach dem gerichtlichen Geschäftsverteilungsplan fest, welche Richterin oder welcher Richter eines Gerichts den nächsten Fall übernimmt (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG). Richterinnen und Richter werden so davor geschützt, in Abhängigkeitsverhältnisse zu gelangen oder von den übrigen Teilen der Staatsgewalt instrumentalisiert zu werden.

Art. 97 Abs. 1 GG

- (1) Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen.
- (2) Die hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richter können wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, vor Ablauf ihrer Amtszeit entlassen oder dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. [...]

Art. 101 Abs. 1 GG

- (1) Ausnahmegerichte sind unzulässig. Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden.

Ein effektiver Rechtsschutz wird außerdem darüber gewährleistet, dass jede Behauptung unrechtmäßiger Ausübung der deutschen Staatsgewalt stets einer eingehenden und umfassenden inhaltlichen Würdigung unterzogen und in einem fairen Verfahren verhandelt wird.

Art. 103 Abs. 1 GG

- (1) Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör.

Der Rechtsschutz wird darüber hinaus, wenn nötig, auch besonders zügig gewährt. Droht ein Handeln der deutschen Staatsgewalt irreversible Konsequenzen zu verursachen, so können die betroffenen Bürgerinnen und Bürger auch vorläufigen Rechtsschutz bei Gericht beantragen. Das Gericht wird die Angelegenheit dann zunächst kurSORisch beurteilen und regeln, noch bevor es in einem späteren Verfahren eine endgültige Entscheidung trifft.

Beispiel Abrissverfügung: Verfügt eine Baubehörde wegen eines (fälschlich angenommenen) Verstoßes gegen das geltende Baurecht den Abriss eines Gartenhäuschen und kündigt außerdem an, diesen Abriss schon in der nächsten Woche selbst umzusetzen, so können der betroffene Eigentümer bzw. die Eigentümerin des Gartenhäuschen zwar vor Gericht dagegen klagen. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass das Gericht dem Abriss in einem solchen normalen Verfahren rechtzeitig Einhalt gebieten können.

Die rechtsstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ermöglicht dem Eigentümer bzw. der Eigentümerin daher, vorläufigen Rechtsschutz zu beantragen. Das Gericht wird

dann in einem vorläufigen Verfahren eine erste Einschätzung des Falles vornehmen. Ist es sich bei dieser ersten Einschätzung unsicher, ob die Abrissverfügung rechtmäßig ist, so wird es gegenüber der Baubehörde anordnen, dass ein Abriss bis zum Abschluss des Hauptverfahrens nicht vollzogen werden darf und den Eigentümer so vor der unumkehrbaren Zerstörung seines Gartenhäuschen (zumindest vorübergehend) schützen.

Schließlich wird in der rechtsstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland darauf geachtet, dass der Rechtsschutz für alle Bürgerinnen und Bürger einfach und ungehindert zugänglich ist. Soweit sich jemand die Kosten eines Prozesses gegen eine Maßnahme der deutschen Staatsgewalt nicht leisten kann, werden ihr oder ihm regelmäßig Prozesskostenhilfe gewährt. Als weiteres Beispiel für die ungehinderte Zugänglichkeit werden blinden oder sehbehinderten Menschen die Prozessunterlagen auf Wunsch auch in Blindenschrift zur Verfügung gestellt.

Haftung der deutschen Staatsgewalt

Als wichtiges Element des deutschen Rechtsstaatsprinzips ist schließlich die Staatshaftung zu nennen. Die in Art. 20 Abs. 3 GG vorgesehene Rechtsbindung der deutschen Staatsgewalt wird damit zu einem konsequenten Ende geführt.

Verstößt die deutsche Staatsgewalt gegen das (im Rechtsstaat natürlich auch für sie) geltende Recht, so ist es für die Betroffenen nicht nur möglich, diesen Rechtsverstoß rechtskräftig feststellen bzw. beseitigen zu lassen. Vielmehr können sie den Staat für etwaige Schäden, die durch dessen rechtswidriges Verhalten entstanden sind, auch haftbar machen. Seine wesentliche verfassungsrechtliche Ausprägung findet dieses Prinzip der Staatshaftung in Art. 34 GG.

Art. 34 Satz 1 GG

Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht.

Darüber hinaus hat das BVerfG in seiner Rechtsprechung eine Reihe weiterer Möglichkeiten der Staatshaftung entwickelt, sodass mittlerweile eine Vielzahl möglicher Grundlagen staatlicher Haftung für rechtswidrige Handeln existiert.

Beispiel Wohnungsdurchsuchung III: Zur Verdeutlichung soll hier ein drittes Mal auf das oben bereits verwendete Bei-



Die Polizei darf Wohnungen nur aus besonderem Anlass durchsuchen. Im November 2021 führt sie in mehreren Orten Razzien gegen eine Diebesbande durch.

spiel zurückgekommen werden, bei dem Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte die Privatwohnung einer Person ohne besonderen Anlass durchsuchten. Das Beispiel soll nun aber dahingehend ergänzt werden, dass die Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten zum Zweck der Durchsuchung auch noch ohne weitere Ankündigung die Wohnungstür aufgebrochen und so einen Schaden verursacht haben.

Dass die betroffene Person durch das zuständige Verwaltungsgericht die Rechtswidrigkeit der Durchsuchung (inklusive des Aufbrechens der Wohnungstür) feststellen lassen kann, wurde bereits besprochen.

Bedeutsam ist an dieser Stelle aber, dass ihr im deutschen Rechtsstaat außerdem ein Anspruch auf Ersatz des entstandenen Schadens gegenüber der deutschen Staatsgewalt und dabei – genauer gesagt – gegenüber der Polizeibehörde zusteht, die für die handelnden Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten zuständig ist. Auch diesen Anspruch kann die geschädigte Person gerichtlich feststellen lassen und danach vom deutschen Staat einfordern.

Der wehrhafte Rechtsstaat

Obwohl die heutige rechtsstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland eine große Errungenschaft darstellt, leben in Deutschland Menschen, die sich (auch gewaltsam) gegen diese Ordnung richten und sie aus verschiedenen Gründen beseitigen wollen – so etwa, wenn in der Ideologie politischer oder religiöser Extremisten kein Platz für die Höchstrangigkeit der deutschen Rechtsordnung oder die Allgemeingültigkeit des Rechts ist. Diese Extremisten weisen also eine für alle Menschen in gleichem Maße geltende Rechtsordnung zurück. Teilweise wird auch bereits die Existenz effektiver Staatsgewalt an sich abgelehnt (Anarchismus). Wieder andere wollen die Staatsgewalt in einer Weise zentralisieren, die schon deren Gewaltenteilung oder Bindung an das Recht nicht zulässt (Diktatur).

Verteidigungsmechanismen

Der deutsche Rechtsstaat steht solchen Bestrebungen gegen seine wesentlichsten Elemente – die über Art. 79 Abs. 3 GG auch zu den unabänderbaren Teilen der deutschen Verfassung gehören – allerdings nicht wehrlos gegenüber. Vielmehr ist die rechtsstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland durch eine Reihe von Mechanismen geprägt, mit denen sie sich gegen Angriffe verteidigen kann.

So existiert in Deutschland zunächst die Institution des Verfassungsschutzes. Den Behörden des Verfassungsschutzes kommt die Aufgabe zu, relevante Informationen (teilweise auch im Verborgenen) zu sammeln und auszuwerten, um so allgemeine Tendenzen zur Unterminierung des Rechtsstaates frühzeitig zu erkennen und konkrete (auch gewaltsame) Angriffe auf den Rechtsstaat und seine Institutionen mithilfe der Polizei abwehren zu können.

Darüber hinaus sieht das deutsche Strafgesetzbuch (StGB) empfindliche Strafen für Handlungen vor, die auf die Abschaffung der rechtsstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland gerichtet sind. Zu nennen sind hier beispielweise die Straftatbestände des Hochverrats (§ 81 StGB), des Verbreitens von Propagandamitteln verfassungswidriger und terroristischer Organisationen (§ 86 StGB), der Bildung terroristischer Vereinigungen (§ 129a StGB) oder der Volksverhetzung (§ 130 StGB).

Wann können Richter aus dem Amt entfernt werden?

[...] Am [...] [24. März] ist [...] [Jens Maier] vorläufig vom Dienst suspendiert worden. Ihm sei „die Führung der Amtsgeschäfte untersagt“, so heißt es in der Entscheidung des Dienstgerichts für Richter in Leipzig. Der Grund: Jens Maier ist ein Rechtsextremist, das ist sozusagen amtlich, schon seit 2020 steht sein Name im Verfassungsschutzbericht.

Auch deshalb kann man die Frage stellen, warum Jens Maier überhaupt ins beschauliche Osterzgebirge kommen konnte: in die Position eines Richters. Der Mann, der AfD-Bundestagsabgeordneter von 2017 bis 2021 und Obmann des besonders radikalen „Flügels“ der Partei in Sachsen war, der die gleichgeschlechtliche Ehe ein „dekadentes Konstrukt“ genannt und gesagt hat, man solle die ZDF-Journalistin Marietta Slomka „entsorgen“ – er ist ja erst kürzlich hierhin geschickt worden. Sachsens Justizministerin hat ihm diesen Arbeitsplatz zugeswiesen. Auch die Suspendierung, Aktenzeichen 66 DG 1/22, ist nur vorläufig, eine Anordnung im Elverfahren. Ausgang offen. [...]

Der AfD-Jurist Jens Maier [sollte] [...] in Dippoldiswalde zivilrechtliche Verfahren betreuen, Nachbarschaftsstreitigkeiten, Testamente, solche Sachen. Das Amtsgericht ist zuständig für Gemeinden mit Namen wie Oberhäschlich, Kreischa, Elend. Aber wer glaubt, einer wie Maier könne in der Provinz keinen Schaden anrichten, sondern verbringe den Tag mit Bleistiftanspitzen, der übersieht, worum es hier geht.

Ein Zivilrichter schickt niemanden ins Gefängnis. Er entscheidet nicht über Abschiebungen. Aber auch Konflikte, die man mit dem Vermieter hat, können existenziell sein. Den gesetzlichen Richter kann man sich nicht aussuchen, man bekommt ihn zugewiesen, je nach Anfangsbuchstabe des Nachnamens. Und wer mag dann glauben, dass dieser Richter alle Menschen gleichbehandelt, wenn er zuvor in einer Rede in Dresden im Januar 2017 von der „Herstellung von Mischvölkern“ gesprochen hat? Durch sie würden „nationale Identitäten“ ausgelöscht, was „einfach nicht zu ertragen“ sei. [...]

Oder dies: Im Landgasthof Heidekrug in Cotta im April 2017 äußerte Maier Verständnis für die Motive des norwegischen Massenmörders Anders Breivik, der 77 Menschen aus rassistischen Motiven tötete. Der Norweger sei „aus Verzweiflung heraus zum Massenmörder geworden“, sagte der AfD-Politiker auf einer Veranstaltung des rechtsextremen Magazins *Compact*. [...] Ohrenzeugen haben es berichtet: Jens Maier schloss die Frage an, ob der um sich greifende Multikulturalismus, die Vermischung der Kulturen innerhalb westlicher Gesellschaften, nicht „zum Wahnsinnigwerden“ sei.

[...] 2017 [...] war Maier bereits Richter, er arbeitete in der großen Stadt, am Landgericht Dresden. Hier ist der 1962 in Bremen geborene Jurist im Jahr 1997 angekommen, hier hat er Karriere gemacht, lange Zeit unauffällig. Der Präsident des Dresdner Landgerichts verhängte dann im August 2017 eine Disziplinarstrafe gegen Maier. Einen Verweis wegen Verstoßes gegen das Mäßigungsgebot.

Aber seitdem Jens Maier zurückgekehrt ist aus dem Bundestag, muss sich das sächsische Justizministerium mit ihm beschäftigen. An dieses hat sich Maier mit einer Bitte gewandt: Er wolle in seinen alten Beruf zurückkehren. An irgendein Gericht in Sachsen, an dem eine geeignete Stelle frei sei. [...]

Die Ministerin hat sich einen juristischen Berater von außen geholt, einen der angesehensten Kenner des Beamtenrechts, den Bonner Professor Klaus Ferdinand Gärditz. Kurzer Anruf bei ihm [...] „Das Dienstrecht für Richter ist geschaffen worden, um Richter zu schützen. In den Fünfzigerjahren waren das noch zu 90 Prozent alte Nazirichter. Da wollte man noch nicht so genau nach der Verfassungstreue fragen. Das Leitbild war eher: Man schützt die Richterschaft vor einer machthungrigen Exekutive.“

Das Ergebnis: Die Ministerin hat dem AfD-Richter dann nach sehr langer Grübelzeit einen Richterposten angeboten, in Dippoldiswalde, eine halbe Stunde Autofahrt von Dresden entfernt – gleichzeitig aber sofort das Dienstgericht für Richter angerufen, es möge Herrn Maier in den vorzeitigen Ruhestand schicken, weil eine „schwere Beeinträchtigung der Rechtspflege“ drohe. Dann geschah erst einmal nichts. Das Dienstgericht ließ sich Zeit. Vielleicht ebenfalls zum Grübeln. Und Jens Maier trat nach vier Jahren im Bundestag ungehindert seinen Dienst „im Namen des Volkes“ an.

Rainer Aradei-Odenkirchen ist Familienrichter, seit 2016 Direktor des Amtsgerichtes Dippoldiswalde [...]. Natürlich weiß er, welche Fragen jetzt kommen, er hat sie alle oft genug gehört: ein Rechtsextremist als Richter und Kollege, wie kann das angehen, was bedeutet das für den Alltag an so einem Amtsgericht? [...] „Meine Aufgabe ist es, dass hier jede Richterin und jeder Richter vollumfänglich seiner Arbeit nachgehen kann“, sagt er. Jens Maier habe am 14. März seinen Dienst angetreten, sei ordnungsgemäß empfangen worden, keine besonderen Vorkommnisse. [...]

Durch Jens Maiers Ruf als Rechtsextremist könne „das öffentliche Vertrauen in eine unabhängige und unvoreingenommene Rechtspflege beseitigt oder gemindert“ werden, so hat jetzt das Dienstgericht seine Entscheidung begründet, Maier doch noch zu suspendieren. Das hätte man zwar schon vor Wochen feststellen können. Aber erst jetzt, so das Dienstgericht bedauernd, habe man es geschafft, eine Anhörung Maiers durchzuführen. [...]

Ein bis zwei Jahre kann das Verfahren sich jetzt noch hinziehen, schätzen Fachleute. Jens Maier lässt sich von einem rechten Szeneanwalt vertreten, Jochen Lober aus Köln, und streiten können sie vor drei Instanzen. Über dem Dienstgericht in Leipzig steht noch der Dienstgerichtshof in Dresden. Darüber steht noch der Bundesgerichtshof in Karlsruhe. Bislang hat ja nicht einmal die erste Instanz sich wirklich festgelegt.

Für das Amtsgericht Dippoldiswalde bedeutet das: Der Stuhl für Jens Maier muss so lange warmgehalten werden. [...]

Ulrike Nimz / Ronen Steinke, „Dienst nach Vorschrift“, in: Süddeutsche Zeitung vom 28. März 2022

Vereinsverbote im Rahmen der Bekämpfung des Extremismus

| | | |
|--|---|--|
| 20 Verbote im Phänomenbereich des Rechtsextremismus | 1 Verbot im Phänomenbereich des Linksextremismus | 15 Verbote im Phänomenbereich des Islamismus |
| 93 Verbote im Phänomenbereich des Ausländerextremismus | 33 Verbote strafgesetzwidriger Art (Rockvereinigungen; organisierte Kriminalität) | 2 Verbote aus sonstigen Gründen |

Seit 1964 wurden seitens des Bundes gemäß Art. 9 Abs. 2 GG 58 Verbote gegen Vereine aller Phänomenbereiche ausgesprochen, die sich zusätzlich auf insgesamt 117 Teil- und Ersatzorganisationen erstrecken (Stand: 15. Juni 2021).

Quelle: www.bmi.bund.de/DE/themen/sicherheit/extremismus/vereinsverbote/vereinsverbote_artikel.html

§ 81 Abs. 1 StGB

Wer es unternimmt, mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt [...] die auf dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beruhende verfassungsmäßige Ordnung zu ändern, wird mit lebenslanger Freiheitsstrafe oder mit Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren bestraft.

Einen wichtigen Teil der Verteidigungsmechanismen des deutschen Rechtsstaats bildet darüber hinaus die im Grundgesetz geregelte Möglichkeit, politische Parteien oder sonstige Vereinigungen, die darauf ausgerichtet sind, die rechtsstaatliche Ordnung in der Bundesrepublik zu bekämpfen und zu beseitigen, wegen ihrer Verfassungswidrigkeit zu verbieten.

Art. 21 Abs. 2 GG

(2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig.

Art. 9 Abs. 2 GG

(2) Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit [...] sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung [...] richten, sind verboten.

In Ausnahmefällen können außerdem Richterinnen und Richter aus dem Amt entfernt werden. Dies ist insbesondere durch eine Richteranklage vor dem BVerfG möglich. Voraussetzung für eine Entfernung ist allerdings die hohe Hürde, dass eine Richterin oder ein Richter sich in aggressiv-kämpferischer Weise gegen die rechtsstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland gerichtet hat.

Art. 98 Abs. 2 und 5 GG

(2) Wenn ein Bundesrichter im Amte oder außerhalb des Amtes gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes verstößt, so kann das Bundesverfassungsgericht mit Zweidrittelmehrheit auf Antrag des Bundestages anordnen, daß der Richter in ein anderes Amt oder in den Ruhestand zu versetzen ist. Im Falle eines vorsätzlichen Verstoßes kann auf Entlassung erkannt werden.

(5) Die Länder können für Landesrichter eine Absatz 2 entsprechende Regelung treffen. Geltendes Landesverfassungsrecht bleibt unberührt. Die Entscheidung über eine Richteranklage steht dem Bundesverfassungsgericht zu.

Im absoluten Notfall und als allerletztes Mittel könnte theoretisch sogar die Bundeswehr im Inland eingesetzt werden, um sich gegen massive Angriffe auf die rechtsstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland zu wehren. Voraussetzung dafür wäre jedoch, dass die Polizeikräfte des Bundes und der Länder die Lage nicht mehr kontrollieren könnten – ein nahezu unvorstellbarer bürgerkriegsähnlicher Zustand.

Art. 87a Abs. 4 GG

(4) Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung, wenn [...] die Polizeikräfte sowie der Bundesgrenzschutz nicht ausreichen, Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen. [...]

Spannungslagen

Die Möglichkeiten des wehrhaften deutschen Rechtsstaats sind jedoch ihrerseits nicht frei von Ambivalenz. Wo dem (Rechts-)Staat die Mittel zur Verfügung gestellt werden, sich gegen seine Angreifer zu wehren, ist die Gefahr eines Umschlagens in die staatliche Tyrannei nie ganz ausgeschlossen. Oder einfacher: Wer garantiert, dass die Staatsgewalt die ihr gegen „Verfassungsfeinde“ zur Verfügung gestellten Mittel nicht auch gegen solche Menschen einsetzt, die sich lediglich in zulässiger Kritik, etwa an den bestehenden politischen Verhältnissen, betätigen?

Auch wenn die Situation in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt sicherlich weit davon entfernt ist, dass die zur Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit eingeräumten Mechanismen in tyrannischer Weise missbraucht würden, bedarf es doch stets der wachsamen Beobachtung aller in diese Richtung weisender Entwicklungen. Gerade dem – entgegen rechtsstaatlichen Grundsätzen ausnahmsweise auch im Geheimen agierenden Verfassungsschutz – muss dabei besondere Aufmerksamkeit zukommen, denn bereits strukturell sind geheim handelnde Behörden die größte potenzielle Gefahr für einen staatlichen Machtmissbrauch.

Es soll daher noch einmal auf das obige Beispiel des bundesverfassungsgerichtlichen Urteils zum Antiterrordateigesetz verwiesen werden. Das Gesetz sollte es dem Verfassungsschutz und den Polizeibehörden ermöglichen, zur Abwehr terroristischer Gefahren (auch für den Rechtsstaat) eine Vielzahl von Daten der Mitglieder terroristischer Vereinigungen, aber auch von deren (mitunter unbescholtenen, weil unwissentlichen) „Unterstützerinnen und Unterstützern“ zu sammeln. Letztlich scheiterte die Legislative mit diesem Vorhaben aber – zumindest hinsichtlich der Daten der „Unterstützerinnen und Unterstützer“ – am rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Der Versuch einer zu weit gehenden Vertiefung der rechtsstaatlichen Verteidigungsmittel fand hier also seinerseits eine Grenze in den rechtsstaatlichen Ansprüchen der Bundesrepublik Deutschland an sich selbst. Diese Balance zwischen Verteidigung und Achtung des Rechtsstaats belegt sehr deutlich, dass sich die (wehrhafte) Rechtsstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland in einem guten Zustand befindet.

Die Arbeit des Verfassungsschutzes

[...] Als 2016 die Reform des bayerischen Verfassungsschutzes beschlossen wurde, versuchte der zuständige Innenminister, deren Tragweite zu konturieren. Im Dienste von Freiheit und Sicherheit gehe das Gesetz „bis an die Grenzen“ des Rechtsstaats, sagte Joachim Herrmann. Tatsächlich geht es weit darüber hinaus. Das hat nun der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts in einer Grundsatzentscheidung zur deutschen Sicherheitsarchitektur klargestellt. Deutlicher hätten die Richter den Verfassungsschutz dabei kaum in seine Grenzen weisen können. Sie verworfen zahlreiche Regelungen als verfassungswidrig, unter anderem die Wohnraumüberwachung und Onlinedurchsuchung. Die bayerischen Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung sind sogar nötig, also auch durch eine Neufassung nicht zu retten. [...]

Kern der Entscheidung ist die Abgrenzung zwischen Polizei und Verfassungsschutz. Der Inlandsnachrichtendienst ist mit seinem Bundesamt und den Landesämtern für das Vorfeld von Gefahren zuständig. Er sammelt Informationen über verfassungsfeindliche Bestrebungen. Aufgabe der Polizei ist es, konkrete Straftaten zu verhindern und aufzuklären. Dazu hat sie operative Befugnisse, kann etwa Menschen festnehmen. Der im Verborgenen agierende Nachrichtendienst darf dagegen keinen Zwang ausüben. So sieht es das Trennungsgebot vor.

Was noch „Vorfeld“ ist und was konkrete Gefahr, ist nicht immer einfach auszumachen. Definiert ist der Begriff nicht. Aus historischen Gründen wird er recht weit gefasst, in der Aufgabe des Verfassungsschutzes kommt schließlich das Konzept der „streitbaren Demokratie“ zum Tragen. Nach den Erfahrungen im Nationalsozialismus wollte der Staat rechtzeitig gegen Verfassungsfeinde vorgehen können. Das Vorfeld kann deshalb auch intellektuelle Aktivitäten umfassen. Auf die Gefahr, die darin steckt, dass der Staat schon Haltungen in den Blick nimmt, haben Kritiker stets hingewiesen. [...]

Infolge der Aufgabentrennung gelten für polizeiliches und nachrichtendienstliches Handeln auch unterschiedliche Anforderungen. Eine Verfassungsschutzbehörde muss grundsätzlich nicht warten, bis eine konkrete Gefahr im polizeilichen Sinne besteht; es reicht ein „hinreichender verfassungsschutzspezifischer Aufklärungsbedarf“. Je schwerer der Eingriff ist, desto dringender muss das Beobachtungsbedürfnis sein. Wenn der geheim agierende Verfassungsschutz Maßnahmen ergreift, die zu einer weitgehenden Erfassung der Persönlichkeit führen können, gelten sogar dieselben Verhältnismäßigkeitsanforderungen wie für die Polizei.

Diesen Anforderungen entspricht das bayerische Gesetz in großen Teilen nicht. So sind die bisherigen Regeln zur Wohnraumüberwachung mangels strenger Voraussetzungen verfassungswidrig. Artikel 13 Grundgesetz erlaubt eine solche Maßnahme nur zur Abwehr „dringender Gefahren“, wie das Verfassungsgericht in Erinnerung ruft. Eine entsprechende Begrenzung fehlt bislang im bayerischen Gesetz. Auch die Regelungen, die den privaten Kernbereich schützen sollen, halten die Richter für unzureichend. Der Verfassungsschutz dürfe hier außerdem nur subsidiär einschreiten, wenn polizeiliche Hilfe nicht rechtzeitig zu bekommen sei. Auch dazu schweigt das Gesetz.

Die Verfassungsrichter haben auch die Befugnisse zur Onlinedurchsuchung verworfen. In der jetzigen Form verstößen sie gegen das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertrau-

lichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme, eine Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts. Nur zur Abwehr einer „mindestens konkretisierten“ Gefahr im polizeilichen Sinne wäre die Maßnahme erlaubt. Und auch hierbei ist der private Kernbereich zu schützen und der Verfassungsschutz nur subsidiär zuständig. Die Regelungen zur Ortung von Handys sind ebenfalls verfassungswidrig. In ihrer bisherigen Form ermöglichen sie es dem Verfassungsschutz, umfängliche Bewegungsprofile zu erstellen. Auch hierfür fordern die Richter eine „verfassungsschutzspezifische Eingriffsschwelle“. Außerdem braucht es wegen des potentiell schweren Eingriffs eine unabhängige Kontrolle vorab. Auch der Einsatz von verdeckten Mitarbeitern des Verfassungsschutzes und von V-Leuten entspricht den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nicht. Gleichermaßen gilt für die Observation von Menschen außerhalb ihrer Wohnungen; sie verstößt gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Die Richter vermissen auch hier präzise und strenge Eingriffsschwellen, ebenso eine unabhängige Vorabkontrolle. [...]

Den Klägern ging es in Karlsruhe auch um den Informationsaustausch zwischen Verfassungsschutz und anderen Sicherheitsbehörden. [...] Dieses „informationelle Trennungsgebot“ hoben die Verfassungsrichter schon 2013 hervor, als sie über die sogenannte Antiterrodatei entschieden. Auch [...] [diesmal] betonten sie das diesem Gebot entsprechende Kriterium der „hypothetischen Neuerhebung“. Entscheidend ist demnach, ob der Empfänger von Informationen auch zur deren Erhebung befugt wäre. Geteilt werden dürfen sie insoweit nur unter strengen Voraussetzungen. Strafverfolger etwa dürfen nur bedient werden, wenn es um schwere Taten geht. „Zwecke der öffentlichen Sicherheit“, wie es bislang im Gesetz heißt, genügen nicht.

[...] Doch nicht nur die Bayern, sondern auch die anderen Bundesländer und der Bund werden sich ihre eigenen Gesetze genau anschauen müssen. Die Anforderungen, die Karlsruhe für die Arbeit der Verfassungsschützer aufgestellt hat, gelten auch für sie. Das Bundesverfassungsgericht hat abermals klar gestellt, dass zum Schutz der inneren Sicherheit tiefgreifende Grundrechtseingriffe erlaubt sind – sofern sie strenge Voraussetzungen erfüllen. [...]

Helene Bubrowski / Marlene Grunert, „Operation am Herzen der Verfassung“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. April 2022; © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv



Exkurs zum NPD-Verbotsverfahren

Das [...] Urteil im NPD-Verbotsverfahren hat durchaus historische Bedeutung. Ein Parteiverbot gilt als das „schärfste Schwert“ der Demokratie, die inhaltlichen Hürden sind hoch. Das letzte Mal wurde mit der KPD im Jahr 1956 eine Partei verboten, 1952 die „Sozialistische Reichspartei“. Der erste Versuch eines NPD-Verbots war 2003 daran gescheitert, dass es zu viele staatliche V-Leute in der Parteführung gab. [...]

In den vergangenen Jahrzehnten gab es nach rechtsextremistischen Vorfällen regelmäßig die politische Forderung, die NPD müsse verboten werden. Nach dem Auffliegen des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ (NSU) im November 2011 kam das Thema erneut auf die politische Tagesordnung; und blieb es, auch als sich intensive Verbindungen zwischen NSU und NPD nicht erhärten ließen. Zwei Fragen standen im Vordergrund: Würde man die Hürde der V-Leute diesmal nehmen können? Und: Hätte ein Verbotsantrag beim Bundesverfassungsgericht wirklich Erfolg? [...]

Sollte man Extremismus nicht anders bekämpfen als durch ein Parteiverbot? Sind andere Organisationen nicht viel schlimmer? So lauten häufige Einwände. Politisch kann man das sehr unterschiedlich sehen. Dazu muss man aber wissen: Die Verfasser des Grundgesetzes haben nicht erwartet, dass sich mit einem Parteiverbot Extremismus abschaffen lässt oder Meinungen verbieten lassen. Man entzieht einer Partei die Möglichkeit, an Wahlen teilzunehmen, vom Staat Geld zu bekommen und sich auf die Chancengleichheit zu berufen. Wenn der Antrag einmal gestellt wurde, geht es juristisch allein darum, ob die Voraussetzungen bezogen auf die NPD erfüllt sind oder nicht.

- Dezember 2013: Der Verbotsantrag von 268 Seiten geht in Karlsruhe ein.
- März 2015: Das Verfassungsgericht fordert den Bundesrat auf, das Abschalten der staatlichen V-Leute besser zu belegen und gibt Gelegenheit, die inhaltliche Begründung nachzubessern.
- Mai und August 2015: Der Bundesrat schickt zwei Nachlieferungen nach Karlsruhe. Er legt das Abschalten der V-Leute offen und benennt weitere Beispiele, die die Verfassungswidrigkeit der NPD belegen sollen. Damit wurden auch die zahlreichen ausländerfeindlichen Aktionen des Sommers 2015 Gegenstand des Verfahrens.
- März 2016: Nachdem das Gericht einige Monate zuvor das Hauptverfahren per Beschluss eröffnet hat, wird drei Tage im Karlsruher Gerichtssaal intensiv verhandelt.

[...] Nur das Bundesverfassungsgericht kann ein Parteiverbot aussprechen. Von der Frage eines Parteiverbotes zu trennen ist, dass Straftaten von Parteimitgliedern wie Volksverhetzung oder Gewalttaten natürlich durch die Strafgerichte geahndet werden können. Das ist eine andere juristische Baustelle. [...] Zu Beginn des zweiten Verhandlungstages hat Gerichtspräsident Andreas Voßkuhle gesagt, dass der Senat kein Verfahrenshindernis wie 2003 sehe. Es ist unwahrscheinlich, dass sich diese Einschätzung im Urteil geändert hat. Beim ersten Versuch zu Beginn der 2000er-Jahre hatten die Sicherheitsbehörden kurz vor der Verhandlung mitgeteilt, dass wichtige Belastungszeugen aus Bundes- und Landesvorständen der NPD gleichzeitig staatliche V-Leute seien, die dem Verfassungsschutz Informationen aus dem Innenleben der Partei lieferten. Man konnte nicht genau feststellen, wel-

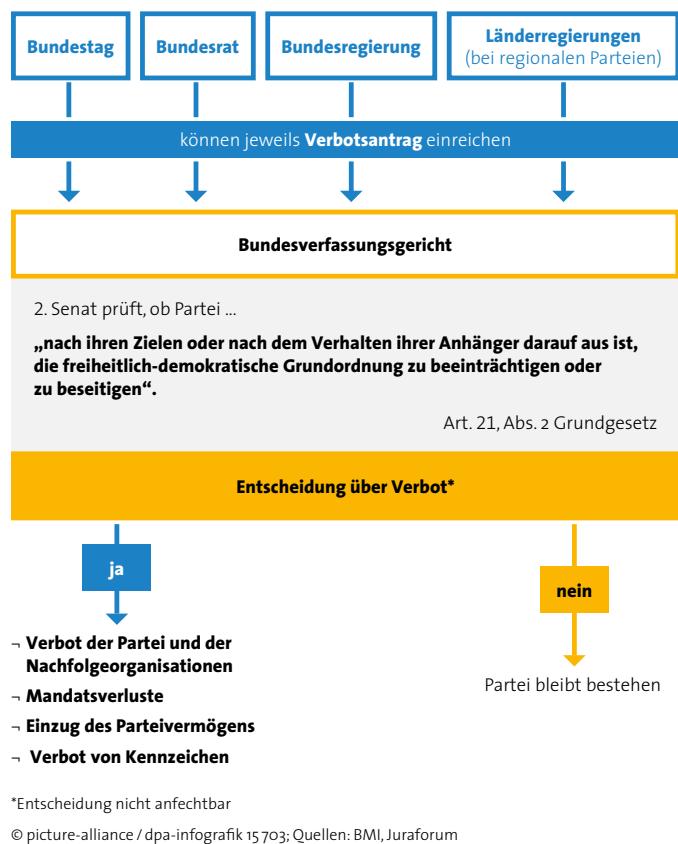
che Äußerungen und Aktionen wirklich der NPD zuzurechnen sind, und welche dem Staat. Weil ein rechtsstaatliches Verfahren nicht gewährleistet sei, stellte Karlsruhe das Verbotsverfahren 2003 ein. [...]

Eine rechtsextreme Gesinnung allein dürfte nicht ausreichen für ein Parteiverbot. Umgekehrt ist wohl nicht erforderlich, dass die Partei kurz vor einem erfolgreichen Umsturz steht. Also: Was bedeutet, dass eine Partei „darauf ausgehen“ muss, die freiheitlich demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen? Zentral wird sein, wie hoch das Gericht die Hürden an diesem Punkt hängen wird. Beim KPD-Verbot 1956 hatte Karlsruhe eine „aggressiv-kämpferische Haltung“ gefordert. Muss zu dieser Haltung heutzutage noch mehr hinzukommen? In der Verhandlungsgliederung stehen die Prüfungspunkte „Umsetzungsschritte“ und „Realisierungschance“ für die Ziele der Partei. Das Gericht könnte also für wichtig halten, was die Partei bereits von ihrem Programm in die Tat umsetzt, und welches Potenzial sie hat, es umzusetzen. [...]

Die Richter haben große Zweifel daran, dass die Ideologie der NPD der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ entspricht. Dem Parteivorsitzenden Franz hielten sie zahlreiche Zitate aus dem Parteiprogramm mit rassistischem Inhalt vor. Einwände nach dem Motto „alles nicht so gemeint“, ließen sie erkennbar nicht gelten. „Sie gehen da zum Teil weiter als die NSDAP“, sagte Verfassungsrichter Peter Müller.

Parteiverbotsverfahren in Deutschland

Seit Bestehen der Bundesrepublik wurden zwei Parteien verboten – die Sozialistische Reichspartei (SRP, 1952) und die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD, 1956). So läuft ein Verbotsverfahren ab:



Umgekehrt wurden auch die Vertreter des Bundesrates „gegrillt“, vor allem bei der Frage, wie groß der Einfluss der NPD wirklich ist. Richter Müller hielt mehreren Innenministern der Länder deren Verfassungsschutzberichte vor, nach denen die NPD auf dem absteigenden Ast sei. Die Zahl der kommunalen Mandate sei minimal, meinte auch Richter Herbert Landau. „Woran kann man den Dominanzanspruch und die ‚Atmosphäre der Angst‘ genau festmachen?“, hieß es immer wieder. Ein Ort wie Jamel in Mecklenburg-Vorpommern, von Extremisten als „national befreite Zone“ bezeichnet, habe rund 50 Einwohner. Den Richterinnen und Richtern ging es nicht darum, extremistische Aktionen zu bagatellisieren. Aber ihre Fragen klangen so, als ob sie über eine bestimmte Gefahrenschwelle nachdenken, die man für ein Parteiverbot braucht, wenn es weiterhin „schärfstes Schwert“ und letztes Mittel sein soll.

Um eine Partei zu verbieten, müssen zwei Drittel der acht Richterinnen und Richter dafür sein. [...] Das Grundgesetz verfolgt ausdrücklich das Konzept einer „wehrhaften Demokratie“. Es wäre eher ungewöhnlich, wenn das Gericht dieses Instrument völlig unbrauchbar machen würde, gerade in Zeiten erstarkender extremistischer Strömungen. Das Gericht hat die Gelegenheit, die Voraussetzungen für ein Parteiverbot zu konkretisieren und sie damit für kommende Fälle nutzbar zu machen – sei es für eine erstarkte NPD oder andere extremistische Parteien.

Frank Bräutigam, „Das NPD-Verbotsverfahren“, in: tagesschau.de vom 17. Januar 2017
© ARD Aktuell; online unter: www.tagesschau.de/inland/faq-npd-verbotsverfahren-103.html

Was spricht für und was gegen ein NPD-Verbot

Kontra

- Eine streitbare Demokratie muss auch eine extremistische Partei aushalten können. Besser ist es, Neonazis gesellschaftlich entgegenzutreten, anstatt sie juristisch zu bekämpfen.
- Ein Verfahren gegen die NPD könnte ihr neue Aufmerksamkeit und Zuspruch bescheren. Latent rechtsextreme Wähler werden damit womöglich zu Solidarität mit der Partei bewegen.
- Ein Verbot der NPD könnte zu einer weiteren Radikalisierung der rechtsextremen Szene führen und noch mehr Neonazis in die oft gewaltbereiten „Freien Kameradschaften“ treiben.
- Damit wäre die rechtsextreme Szene schwerer zu kontrollieren. Eine legale Partei ist einfacher zu beobachten.
- NPD-Politiker in Landtagen und Kommunalparlamenten verlieren durch ein Parteiverbot nicht automatisch ihr Mandat und könnten die Situation durch eine „Märtyrerpose“ ausnutzen.
- Die NPD kann wohl nur verboten werden, wenn der Nachweis gelingt, dass sie eine „aktiv kämpferische, aggressive Haltung“ gegenüber der freiheitlich-demokratischen Grundordnung hat. Doch verfassungsfeindliche Bestrebungen einzelner Parteimitglieder reichen vermutlich nicht aus. Der NPD muss ein gezieltes, gemeinsames Agieren mit Neonazi-Gewalttätern nachgewiesen werden.

Pro

- Durch ein Verbot der NPD würde der rechtsextremen Szene in Deutschland die Organisationsplattform entzogen werden.
- Damit würden auch die Zahlungen an eine rechtsextreme, rassistische Partei gestoppt werden. Die NPD erhält das meiste Geld vom Steuerzahler über die Parteienfinanzierung.

- Ein Verbot der Partei würde ein deutliches Zeichen gegen Rechtsextremismus setzen – sowohl an die Deutschen als auch ins Ausland.
- Das gilt besonders in einem Land, von dem einst im Namen des Nationalsozialismus millionenfacher Mord ausging.
- Die NPD ist der legale Arm von freien Neonazi-Verbänden. Die müssten dann auf diese Vernetzung verzichten.

Das NPD-Verbotsverfahren von 2003 scheiterte am Einsatz von V-Leuten. Bund und Länder versichern, dass nun alle V-Leute in der NPD-Führung vor Monaten „abgeschaltet“ wurden. Sollte sich jedoch herausstellen, dass sich die aktuellen Belege gegen die NPD doch auf Informationen von V-Leuten stützen, ist ein Scheitern zu befürchten.

Ernst Eisenbichler, „Was spricht für und was gegen ein NPD-Verbot Pro und Kontra“, in: BR24 vom 7. Januar 2015

Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 2017 zum NPD-Verbotsverfahren

Die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) vertritt ein auf die Beseitigung der bestehenden freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichtetes politisches Konzept. Sie will die bestehende Verfassungsordnung durch einen an der ethnisch definierten „Volksgemeinschaft“ ausgerichteten autoritären Nationalstaat ersetzen. Ihr politisches Konzept missachtet die Menschenwürde und ist mit dem Demokratieprinzip unvereinbar. Die NPD arbeitet auch planvoll und mit hinreichender Intensität auf die Erreichung ihrer gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichteten Ziele hin. Allerdings fehlt es (derzeit) an konkreten Anhaltspunkten von Gewicht, die es möglich erscheinen lassen, dass dieses Handeln zum Erfolg führt, weshalb der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts den zulässigen Antrag des Bundesrats auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit und Auflösung der NPD und ihrer Unterorganisationen (Art. 21 Abs. 2 GG) mit heutem verkündetem Urteil einstimmig als unbegründet zurückgewiesen hat.

Bundesverfassungsgericht: Kein Verbot der NPD wegen fehlender Anhaltspunkte für eine erfolgreiche Durchsetzung ihrer verfassungsfeindlichen Ziele, Pressemitteilung Nr. 4/2017 vom 17. Januar 2017



Der Rechtsstaat in der digitalen Revolution

Die Digitalisierung fordert den Rechtsstaat heraus, doch sie eröffnet zugleich Chancen für einen effektiveren und bürger näheren Rechtsstaat.

Die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit war stets eng mit den großen sozialen Umbrüchen der Menschheitsgeschichte verbunden – allem voran sei hier auf die Aufklärung und ihre politischen Revolutionen als Ursprünge der modernen Idee rechtsstaatlicher Ordnung verwiesen. Dies wird auch für das 21. Jahrhundert gelten, in dem sich die Rechtsstaatlichkeit vor allem mit den Auswirkungen der digitalen Revolution auseinandersetzen und arrangieren muss.

Bei der digitalen Revolution handelt es sich im Wesentlichen um den gegen Ende des 20. Jahrhunderts begonnenen Prozess der erheblichen Beschleunigung des Fortschritts im Bereich der Informations- bzw. Computertechnologie (*Hardware*) und der damit verbundenen Programme (*Software*), die Erfindung und globale Verbreitung des Internets sowie die jüngsten Entwicklungen im Bereich der künstlichen Intelligenz. Diese Digitalisierung im weiteren Sinne wirkt heute in nahezu alle Bereiche des wirtschaftlichen, politischen, wissenschaftlichen, sozialen und kulturellen menschlichen (Zusammen-)Lebens hinein.

Auch für die Rechtsstaatlichkeit, der es um die freiheitliche, insbesondere von Anarchie und Tyrannie befreite Organisation von Gemeinschaften geht, ist die digitale Revolution von

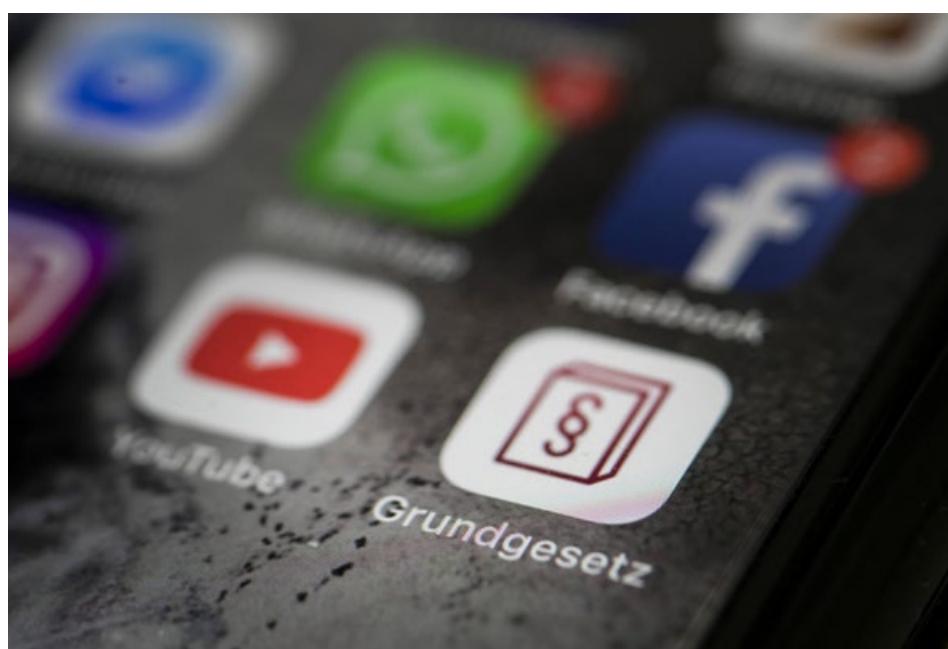
erheblicher Bedeutung. Dabei schafft die Digitalisierung nicht nur Chancen, sondern birgt in mindestens gleichem Maße auch Risiken für den Rechtsstaat.

Digitale Gewinne für Rechtsordnung und Staatsgewalt

Zugänglichkeit der Rechtsordnung

Ein Blick auf den rechtsstaatlichen Aspekt einer funktionierenden und gut zugänglichen Rechtsordnung zeigt, dass die Digitalisierung durchaus Potenziale für eine weitere Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit bereithält.

Heute haben alle Bürgerinnen und Bürger über ihre Computer, insbesondere auch ihre Smartphones und den damit verbundenen Internetzugang die Möglichkeit, sich schnell und unmittelbar über die geltenden Gesetze zu informieren oder im Parlamentsfernsehen die Prozesse der Rechtsetzung selbst mitzuverfolgen. Die Rechtsordnung wird für die Menschen so greifbarer und



Eine der größten neuen Herausforderungen für den Rechtsstaat ist, seine Gesetze auch im digitalen Raum zur Geltung und Anwendung zu bringen. Angesichts des weltweiten Netzes und der immensen Macht der Digitalkonzerne gilt es, innovative Lösungen zu finden.



Livestreams von Bundestagsdebatten ermöglichen es allen Bürgerinnen und Bürgern, den politischen Prozess transparent und direkt verfolgen zu können.

| Abflug Departures Terminal 2 | | | | | | |
|------------------------------|-------------|--------------|----------|-------------------|-------------------|---------------|
| Check-in | Flag Flight | nach to | über via | plärrig scheduled | voraus. estimated | Gate Check-in |
| cancelled | LX 1105 | Zurich | | 14:05 | | cancelled |
| cancelled | LH 3466 | Sibiu | | 14:20 | | cancelled |
| cancelled | LH 050 | Hamburg | | 14:30 | | cancelled |
| cancelled | LH 222 | Berlin (TXL) | | 14:35 | | cancelled |
| cancelled | LH 836 | Düsseldorf | | 14:35 | | cancelled |
| cancelled | LH 3546 | Linz | | 14:35 | | cancelled |
| cancelled | LH 940 | Nuremberg | | 14:35 | | cancelled |
| cancelled | EN 1724 | Rimini | | 14:35 | | cancelled |
| cancelled | LH 4054 | Naples | | 14:40 | | cancelled |
| cancelled | LH 3390 | Athens | | 14:45 | | cancelled |
| cancelled | LH 3166 | Gdansk | | 14:45 | | cancelled |
| cancelled | LH 3114 | Helsinki | | 14:45 | | cancelled |

Durch die bereits bestehenden Möglichkeiten von Legal Tech können Flugreisende bei Verspätungen oder Flugausfällen ihre Rechte vollautomatisiert geltend machen.

nachvollziehbarer. Auch die Rechtspflege und die Rechtswissenschaft profitieren vom vereinfachten Zugriff auf bestehendes juristisches Wissen im Internet und der vernetzten wissenschaftlichen Auseinandersetzung.

Einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung einer funktionierenden Rechtsordnung kann auch die sogenannte Rechtsinformationstechnologie (*legal tech*) leisten. Als Kombination aus den Begriffen *legal services* und *technology* beschreibt *legal tech* den Einsatz der Digitalisierung für das juristische Arbeiten. Schon heute werden einige rechtliche Dienstleistungen nicht mehr unmittelbar durch Anwältinnen und Anwälte erbracht, sondern in automatisierten digitalen Prozessen. Dies betrifft etwa die standardisierte Gestaltung von Verträgen oder die Erstellung einfacher Klageschriften für die Einleitung von Gerichtsverfahren. Perspektivisch könnte die Nutzbarmachung von *legal tech* sogar noch wesentlich weiter gehen und über die Lernprozesse künstlicher Intelligenz sogar komplexere rechtsanwaltliche Beratungsleistungen ersetzen. Soweit gesichert ist, dass bei der Nutzung von *legal tech* die Qualität der rechtlichen Dienstleistungen nicht auf der Strecke bleibt, kann so der Zugang zu rechtlichen Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger einfacher, effizienter und kostengünstiger gestaltet werden. Für den Rechtsstaat ist dies von Vorteil.

Beispiel Fluggastrechte: Besonders deutlich werden die heute bereits bestehenden Möglichkeiten von *legal tech* etwa bei den im Internet existierenden Verbraucherportalen für Fluggastrechte. So können Geschädigte einer Flugverspätung oder eines Flugausfalls mit der Eingabe weniger Daten zunächst in kürzester Zeit eine Einschätzung der Aussichten eines rechtlichen Vorgehens erlangen und ihre Rechte dann im Anschluss vollautomatisiert geltend machen. Die Arbeit leisten dabei nicht etwa Anwältinnen oder Anwälte, sondern eine zuvor (natürlich mithilfe von Anwältinnen und Anwälten) programmierte Software, welche aufgrund der Vielzahl der vorhandenen Daten zur Rechtslage und Rechtsprechung zügig und zuverlässig entscheiden kann, mit welcher Wahrscheinlichkeit eine Klage erfolgreich sein wird.

Digitalisierung der Verwaltung

Aber nicht nur im Bereich der Zugänglichkeit der Rechtsordnung für die Bürgerinnen und Bürger können sich positive Effekte der Digitalisierung ergeben. Auch die mit der Ausführung und Durchsetzung der Rechtsordnung betraute staatliche Exekutivgewalt kann von der Digitalisierung profitieren.

Ein solcher Fall liegt vor, wenn Digitalisierungsprozesse in der Verwaltung die Umsetzung geltenden Rechts vereinfachen und beschleunigen. Dies kann ganz praktische Dinge betreffen, wie die Möglichkeit, Anträge bei Behörden digital zu stellen und deren anschließend ebenfalls automatisiert ablaufende Bescheidung – etwa im Bereich von einfachen Bauanträgen und -genehmigungen. Die Digitalisierung kann aber auch hochkomplexe Maßnahmen der Verwaltung, etwa der Polizeibehörden im Bereich der Gefahrenabwehr, umfassen.

Beispiel predictive policing: Ein Beispiel für diesen hochkomplexen Einsatz digitaler Prozesse im Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr bildet die sogenannte vorhersagende Polizeiarbeit (*predictive policing*). Auf der Grundlage einer Vielzahl durch Polizeibehörden eingespeister orts- und personenbezogener Falldaten ermittelt dabei eine Software zeitliche und örtliche Wahrscheinlichkeiten zukünftiger Straftaten. Anhand dieser Prognosen kann dann der gezielte Einsatz von Polizeikräften effektiver organisiert werden. Einige deutsche Länder wenden diese digital gestützte Vorgehensweise bereits (in Pilotprojekten) erfolgreich an. Dies betrifft bisher vor allem zeitliche und örtliche Prognosen von Wohnungseinbrüchen.



Rechtsberatung per App

Urlaubsflug verspätet, aber die Fluggesellschaft will keine Entschädigung zahlen? Ärger mit dem Vermieter über notwendige Schönheitsreparaturen? Oft scheuen Verbraucher den Gang zur Rechtsanwältin oder zum Rechtsanwalt – auch weil Gerichtsprozesse langwierig und teuer werden können. Im Durchschnitt wird erst geklagt, wenn es um mindestens 1840 Euro geht. Das hat eine Umfrage des Allensbach-Instituts ergeben.

Seit ein paar Jahren bieten spezialisierte Internetdienstleister Verbrauchern schnellere und billigere Hilfe bei juristischem Ärger: sogenannte Legaltechs [...] haben erkannt, dass es sich bei den meisten Streitigkeiten um juristische Massenware handelt, die sich immer stärker automatisch bearbeiten lässt. Manchmal geht das sogar per App: Dokumente hochladen, Sachverhalt schildern, fertig. [...]

Nun könnte die Automatisierung des Rechts einen weiteren Schritt vorankommen. Der Bundesgerichtshof (BGH) entscheidet am [...] [8. September 2021] über ein Legaltech namens Smartlaw. Es will keine Streitfälle lösen – sondern diese von vornherein verhindern.

Smartlaw ist ein digitaler Vertragsgenerator, der Verbrauchern Fragen stellt und online rechtssichere Dokumente erstellt: Miet- und Kaufverträge, Vollmachten, Patientenverfügungen und Testamente. Doch Verträge zu gestalten gehört – ebenso wie Gerichtsprozesse zu führen – zur klassischen Arbeit von Rechtsanwälten: Sie erstellen die Dokumente angepasst an die Bedürfnisse ihrer jeweiligen Mandanten. Genau darum geht es nun vor dem BGH.

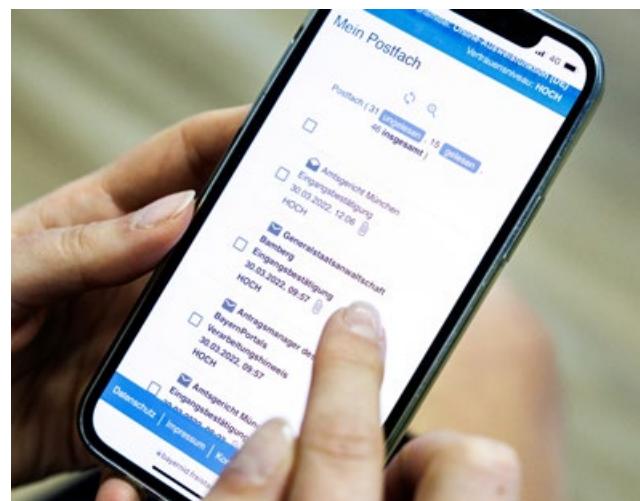
Die Hanseatische Rechtsanwaltskammer aus Hamburg klagt gegen Smartlaw. Dem Gesetz nach dürfen nämlich nur Anwälte juristische Dienstleistungen erbringen, die eine rechtliche Prüfung im Einzelfall erfordern. „Komplexe Verträge können nicht standardisiert erstellt werden“, sagt Kammerpräsident Christian Lemke. „Die konkreten Bedürfnisse der Mandanten brauchen eine individuelle Beratung durch einen Anwalt oder eine Anwältin.“

Die Macher von Smartlaw argumentieren, dass der Vertragsgenerator mithilfe von Rechtsanwältinnen entwickelt worden sei. Bei Steuererklärungen gebe es ja auch standardisierte Unterstützung per Software – warum also nicht auch bei Verträgen?

Als „digitale Hilfe zur Selbsthilfe“ bezeichnet Dirk Hartung, Legaltech-Experte an der Bucerius Law School in Hamburg, das neue Angebot. Es sei vergleichbar mit Musterverträgen oder Formularhandbüchern, die man in jeder Buchhandlung kaufen kann. Hartung hält das für zulässig. „Meine eigenen rechtlichen Angelegenheiten zu regeln, kann, sollte und braucht mir der Staat nicht verbieten. Wenn meine juristische Lage doch komplizierter ist, als Smartlaw abbilden kann, gehe ich einfach zum Anwalt.“

Wie bei jeder Innovation geht es natürlich auch um wirtschaftliche Interessen. Aus Sicht von Verbraucherinnen und Verbrauchern ist der Unterschied gewaltig. So liegt der durchschnittliche Stundensatz eines Rechtsanwalts bei 180 Euro, so lange kann die Prüfung eines Mietvertrags dauern. Smartlaw verkauft Abos. Für 3,90 Euro monatlich erhalten private Nutzer Zugriff auf 80 gängige Vertragstypen.

Schon bei den ersten Legaltechs hatte es immer Streit ums Geld gegeben. Firmen [...], die Schadensersatz bei Fluglinien oder Autokonzernen eintreiben, arbeiten typischerweise ge-



Die Digitalisierung hat die deutsche Rechtspraxis bereits an vielen Stellen modernisiert: So können seit Februar 2022 in Bayern Klagen oder Strafanzeigen online eingereicht werden (o). Video-Verhandlungen von Gerichten sind zwar seit 2013 möglich, jedoch erst seit der Coronavirus-Pandemie üblich (u.).

gen Provision. Scheitern sie, bezahlt der Verbraucher nichts. Haben Sie Erfolg, behalten die Anbieter bis zu 30 Prozent des Geldes. Anwälten war so etwas lange verboten, die Bundesrechtsanwaltskammer kritisiert dieses Modell bis heute. [...] Im Oktober [2021] wird jedoch das Legaltech-Gesetz in Kraft treten, das Erfolgshonorare erleichtert.

Verbraucherschützerinnen begrüßen die Entwicklung von Legaltech-Angeboten grundsätzlich. Besser wäre es allerdings, der staatliche Schutz wäre so gut, dass viele Probleme gar nicht erst entstehen. Der Experte Dirk Hartung von der Bucerius Law School plädiert für Experimentierfreude: „Was den Verbraucherschutz am besten fördert, wissen wir nicht. Da hilft nur ausprobieren und die Zügel für die Rechtdienstleister in Deutschland etwas zu lockern“.

[Der BGH erlaubte Smartlaw – Anm. d. Red.]

Paul Stegemann, „Lassen sich Juristen durch Software ersetzen?“, in: ZEIT ONLINE vom 8. September 2021

Nichtsdestotrotz gilt es sich klarzumachen, dass jedenfalls solche Entscheidungen im Bereich der Ausführung und Durchsetzung des Rechts, die in erheblichem Umfang auf menschliches Ermessen angewiesen sind, aus rechtsstaatlicher Perspektive gegenwärtig (noch) nicht befriedigend durch digitale Prozesse ersetzt werden können. Die Entwicklungen im Bereich der künstlichen Intelligenz sind noch nicht so weit fortgeschritten, dass dem Einzelfall gerecht werdende und vor allem auch für die Bürgerinnen und Bürger transparent nachvollziehbare Ermessensentscheidungen möglich sind. Deutlich wird dies beispielsweise bei der zwingend auf menschliche Empathie angewiesenen Entscheidung eines Jugendamtes über die Einleitung von Maßnahmen wegen der Gefährdung des Wohles eines Kindes.

Digitalisierung der Justiz

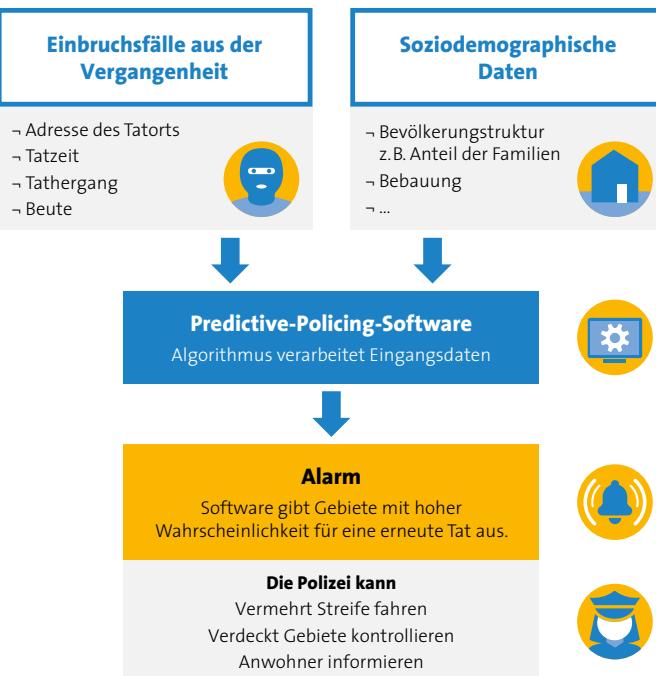
In besonderem Maße könnte die Digitalisierung auch im Bereich der Justiz der Rechtsstaatlichkeit zugutekommen. Dies gilt vor allem dort, wo digitale Lösungen die Arbeit der notorisch überlasteten Justiz beschleunigen und so den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu zügiger gerichtlicher Streitbeilegung verbessern können. Ähnliches gilt für die Digitalisierung der Staatsanwaltschaften und die daraus resultierende Beschleunigung strafrechtlicher Ermittlungen und Anklageerhebungen. Zu nennen sind dabei insbesondere die innerhalb der deutschen Justiz (wenn auch langsam) anlaufende Einführung elektronischer Akten oder die Durchführung von Gerichtsverhandlungen per Videoschalte. Hinzu kommen die stetig fortschreitenden Möglichkeiten für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, auf elektronischem Wege mit der Justiz zu kommunizieren und auch ihre Schriftsätze in elektronischer Form einzureichen. All dies hilft dem Rechtsstaat in seinen bereits erläuterten Elementen.

Beispiel (COMPAS): Anderorts geht die Nutzung digitaler Anwendungen in der Justiz bereits ein ganzes Stück weiter. So setzen beispielsweise bereits eine Reihe von US-amerikanischen Bundesstaaten die Software *COMPAS* (*Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions*) ein. Auf der Grundlage der Beantwortung von circa 140 Fragen ermittelt die Software – unter Einbeziehung der Strafakte – eine Rückfallwahrscheinlichkeit der antwortenden Straftäterinnen und Straftäter. Die Ergebnisse dieses softwarebasierten Wahrscheinlichkeitswertes werden dann etwa bei der gerichtlichen Strafzumessung am Ende eines Strafverfahrens oder bei der Entscheidung über Anträge auf vorzeitige Haftentlassung berücksichtigt.

Die Software sieht sich jedoch einigen Vorwürfen ausgesetzt. So wird zum einen kritisiert, dass *COMPAS* von einem Privatunternehmen entwickelt wurde und deren Quellcode daher als Geschäftsgeheimnis insbesondere auch für die auf dieser Grundlage beurteilten Straftäterinnen und Straftäter nicht einsehbar ist. Dies genüge dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Öffentlichkeit der Ausübung aller Staatsgewalt und einem fairen Verfahren nicht. Hinzu kommt, dass einige empirische Untersuchungen der Software zur Last legen, Ergebnisse zu produzieren, die eine überdurchschnittlich hohe (und insoweit nachweislich fehlerhafte) Rückfallwahrscheinlichkeit nicht-Weißen Straftäterinnen und Straftäter ausweisen. *Legal tech* kann demnach auch rassistische Stereotype und Diskriminierungen reproduzieren – oder: Auch eine Software ist nur so unvoreingenommen wie ihr Entwickler.

Perspektivisch sind allerdings auch noch wesentlich grundlegender Einflüsse der Digitalisierung auf die Justiz denkbar.

Wie Predictive Policing funktioniert



Quelle: DER SPIEGEL GmbH & Co.KG, 27.01.2018; online unter: www.spiegel.de/panorama/justiz/predictive-policing-in-los-angeles-kontrolle-ist-gut-ueberwachung-ist-besser-a-1188578.html

Vereinzelt wird etwa die Möglichkeit der teilweisen Ersetzung menschlicher Richterinnen und Richter durch künstliche Intelligenz diskutiert, um so zumindest einfachere Rechtsstreitigkeiten schneller zu entscheiden. Wie bereits bei der Einführung künstlicher Intelligenz im Bereich von verwaltungsrechtlichen Ermessensentscheidungen ausgeführt, ist jedoch auch hier darauf hinzuweisen, dass solche Szenarien angesichts der dafür notwendigen Entwicklungen im Bereich der künstlichen Intelligenz gegenwärtig schlicht unrealistisch sind. Es bestünden (neben erheblichen ethischen) auch rechtsstaatliche Bedenken. Diese beträfen etwa die Überwachung der Unabhängigkeit der (notwendigerweise durch einen Menschen programmierten) „Richter-Software“. Auch würde sich in Bezug auf die Gewaltenteilung die Frage stellen, wer denn für die Programmierung der verwendeten Software und die weitere kontinuierliche Einspeisung der erforderlichen Daten zuständig wäre.

Das Herrschaftsmonopol im digitalen Raum

Die Digitalisierung ist der Staatsgewalt im Rechtsstaat jedoch nicht nur zu Diensten. Vielmehr stellt sie diese auch vor erhebliche neue Herausforderungen – so etwa, wenn es um das Herrschaftsmonopol des Staates im digitalen Raum geht. Dass in einem Rechtsstaat die Staatsgewalt die effektive und exklusive Zuständigkeit für die Setzung und Durchsetzung des geltenden Rechts für sich in Anspruch nimmt bzw. nehmen muss, wurde bereits erläutert. Sind diese Effektivität und Exklusivität nicht gewährleistet, kommt es zu chaotischen Zuständen und schon der rechtsstaatliche Ausgangspunkt einer allgemeinen, einheitlichen und unterschiedslos geltenden Rechtsordnung kann nur schwer verwirklicht werden.

Polizeibehörden bei der Verfolgung von Hass im Netz

„Sie haben was im Internet gefunden? Vielleicht mal beim Verbraucherschutz fragen.“ Will man eine Straftat zur Anzeige bringen, ist eine solche Aussage vielleicht die letzte, die man in der zuständigen Polizeiwache hören möchte.

Trotzdem soll es sich so zugetragen haben, als eine Korrespondentin des „ZDF Magazin Royale“ sieben Anzeigen zu unterschiedlichen Hasskommentaren aus dem Internet bei der Polizei in Sachsen-Anhalt anzeigen wollte. Der Polizeibeamte soll die Frau einfach weggeschickt haben, lehnte die Anzeige ab. Sie solle den Betreiber der Internetseite kontaktieren, sei ihr geraten worden. Die Kommentare seien zwar strafbar, „aber das ist doch keine Polizeiarbeit“, erinnert sich die Korrespondentin an die Aussage des Beamten.

Im Vorfeld der Sendung hatte es zunächst Verwirrung gegeben, als Moderator Jan Böhmermann auf seinem Instagram-Profil ein Foto einer Vorladung zur Zeugenanhörung bei der Polizei Neubrandenburg (Mecklenburg-Vorpommern) postete. Was hatte Böhmermann angestellt? „Wohl leider Stress wegen des ‚ZDF Magazin Royale‘ morgen“, kommentierte Böhmermann nur knapp.

Doch es kam anders: Das „ZDF Magazin Royale“ unter Leitung Böhmermanns wollte für seine letzte Sendung vor der Sommerpause untersuchen, ob das Internet tatsächlich ein rechtsfreier Raum, oder nur ein „rechtsdurchsetzungsfreier“ Raum sei, wie es Elisa Hoven, Strafrechtsprofessorin an der Universität Leipzig, formuliert. Die Ergebnisse der monatelangen Recherche sind zum Teil erschreckend.

Sieben verschiedene Hasskommentare oder -bilder aus sozialen Netzwerken wollte das Team der Sendung jeweils in den 16 Bundesländern zur Anzeige bringen, am selben Tag und zur selben Uhrzeit Anfang August des vergangenen Jahres. Monatelang dauerte die Recherche dann offenbar vor allem wegen der langsamem Ermittlungen der Polizei – wenn diese überhaupt stattgefunden haben.

In Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt nahm man die Anzeigen gar nicht erst auf. In Mecklenburg-Vorpommern verließen die Ermittlungen im Sande, Nachfragen wurden nur nebulös beantwortet. Der dortige zuständige Polizeibeamte soll sogar schon bei Aufgabe der Anzeigen angekündigt haben, dass diese entweder direkt an die Kriminalpolizei gingen oder „im Papierkorb“ landen würden.

Dabei stellte das Rechercheteam fest, dass es in Deutschland keine bundeseinheitliche Verfolgung für Straftaten im Internet gebe. In sechs von 16 Bundesländern konnte man demnach nicht einmal Anhänge bei Onlineanzeigen auf den Internettischen hochladen. Vielmehr mussten Screenshots der Straftaten offenbar tatsächlich physisch als Ausdruck bei den Wachen eingereicht werden. In Bremen habe man die Anzeige wegen eines Ausfalls des Computersystems zunächst gar nicht aufgeben können, stellte Böhmermann angesichts seiner Heimatstadt belustigt fest. Erst zwei Monate später seien Ermittlungen aufgenommen worden – auf Nachfrage.

Zudem gelang es laut dem Bericht nur der Polizei in Baden-Württemberg, den Autoren eines Hasskommentars zu ermitteln – er wurde zu einer Geldstrafe verurteilt. Dabei handelte es sich um einen Post auf dem Messengerdienst Telegram, der sowohl das in Deutschland verbotene Hakenkreuz als auch den Wahlspruch der nationalsozialistischen Schutzstaffel (SS) beinhaltete.

Zur Anzeige gebrachte Hasskommentare

| | | |
|-----------|---|----------|
| 1. | Hakenkreuz + „Meine Ehre heißt Treue“ | Telegram |
| 2. | „Sieg Heil Sieg Heil Soeh Heil Sieg Heil Sieg Heil Sieg Heil [...]“ | Twitter |
| 3. | „Durch die Impfung wollen diese d****juden die Menschheit dezimieren“ | Twitter |
| 4. | „digga ich Schlitz dich auf lass dich ausbluten koche deine Organe und schicke sie deiner Mum du dummer obdachloser bastard“ | Twitter |
| 5. | „Aus rotten muss man diese drecks Leute“ (Gerichtet an Geflüchtete) | Facebook |
| 6. | „Türken gehören auf die streckband, damit man sieht, wie [...]“ | Facebook |
| 7. | „An die Wand stellen“ (gerichtet an Prof. Christian Drosten) | Facebook |

Quelle: <https://tatütata.fail>

Die Personen, die die Hasskommentare und -posts verfasst haben, seien teils mit Klarnamen aufgetreten, berichtete Böhmermann. Der Moderator zeigte in seiner Sendung sogar private Videos, die der Verfasser eines gegen türkische Staatsbürger hetzenden Kommentars auf seinen Social-Media-Profilen veröffentlicht hatte. Die Polizeien der Bundesländer konnten diesen Mann dennoch offenbar nicht aufzufinden machen. Jan Böhmermann äußerte daraufhin seinen „begründeten Verdacht“: „Die deutsche Polizei kann nichts im Internet.“

Für zwei der Polizeibehörden und zuständigen Beamten könnte ihre Untätigkeit immerhin nun Konsequenzen haben: in Sachsen und Bremen haben die Staatsanwaltschaften Ermittlungen wegen möglicher Strafvereitelung aufgenommen. Die Polizei Leipzig behauptet hingegen, die Anzeigen seien nie aufgegeben worden.

RND/sic, „Jan Böhmermanns Polizeitest: Warum Internethasskommentare in Deutschland kaum verfolgt werden“ vom 28. Mai 2022; online unter: <https://www.rnd.de/medien/zdf-magazin-royale-jan-boehmermann-prueft-polizei-arbeit-zu-hasskommentaren-im-netz-U7T7WEE64VHNLFYFW6DSWTQI.html>

Beratungsstelle „HateAid“

rbb: Frau von Hodenberg, bestätigt diese Recherche des „ZDF Magazin Royale“ Ihre Erfahrungen, dass Hasskriminalität im Internet in den Bundesländern sehr unterschiedlich gehandhabt wird?

Anna-Lena von Hodenberg [Gründungsgeschäftsführerin der gemeinnützigen Organisation „HateAid“ – Anm. der Redaktion]: Absolut, in den Bundesländern und zum Teil auch von Woche zu Woche ist es total unterschiedlich. Die Recherche [zdf.de] hat uns am Ende nicht überrascht, weil wir wöchentlich Betroffene in der Beratung haben, die von schlechten Erfahrungen mit der Polizei berichten. Das reicht von „von der Wache weggeschickt“ bis hin zu: „Das wird klein gemacht“. Oder es wird den Leuten geraten, das doch nicht anzuzeigen, sondern einfach seinen Facebook-Account oder seinen Twitter-Account zu löschen. Das sind Dinge, die wir hier in der Beratung immer wieder erlebt haben.

Woran liegt das? An mangelndem Wissen und Verständnis, also wissen die zum Beispiel einfach nicht, dass sie zuständig sind? Oder an mangelndem Willen, an Faulheit? Was sagen Sie?

Wie immer liegt die Wahrheit irgendwo dazwischen. Mangelnde Sensibilisierung ist auf jeden Fall ein großer und wichtiger Grund. Wir haben eben dieses Feld Tatort, Internet und diesen massiven Hass erst seit einigen Jahren, vor allem aus dem rechten und rechtsextremen Spektrum, wir haben das ja auch in den Kommentaren gesehen, die in der Sendung gezeigt wurden. Da ist die Frage: Bilde ich meine Polizei weiter aus, sensibilisiere ich die dafür, kennt die die Straftatbestände, ist klar, wie das gemeldet werden muss, was man dafür braucht? Wie kläre ich Zeug:innen auf? Das ist in vielen Bundesländern gar nicht geschehen und wurde eben ignoriert. Jetzt wird es langsam besser.

Man hat das auch an Schlaglichtern gesehen. Hessen zum Beispiel ist ein Bundesland, mit dem wir zusammenarbeiten. Da hat sich schon einiges verändert. Also ich glaube, ein wichtiger Punkt ist eben Sensibilisierung dafür, dass mit dem Thema noch überhaupt nicht umgegangen wurde. Das andere ist, dass das Internet auch bei der Polizei als so ein anderer Raum wahrgenommen wird, dass es wie eine Bagatelle wahrgenommen wird. Man hat jetzt noch drei wichtige andere Dinge und dieses Internet – das ist ja irgendwie noch nicht das richtige Leben. Das Bewusstsein, dass das Internet tatsächlich das richtige Leben ist und dass hier eben auch Straftaten passieren, das ist bei vielen einfach noch nicht da.
rbb: Wenn man sich dann aber den Umgang der einzelnen Bundesländer mit diesen Fällen der Recherche der Redaktion von Jan Böhmermann genauer anguckt, dann sieht man zum Beispiel, dass in Brandenburg erst gar keine Anzeige aufgenommen wurde. Auch in Sachsen-Anhalt wurde die Anzeige verweigert, in Sachsen verschwand sie. Können Sie aus Ihrer Erfahrung von Ost-West-Unterschieden in den Ermittlungen berichten? Oder war das jetzt Zufall?

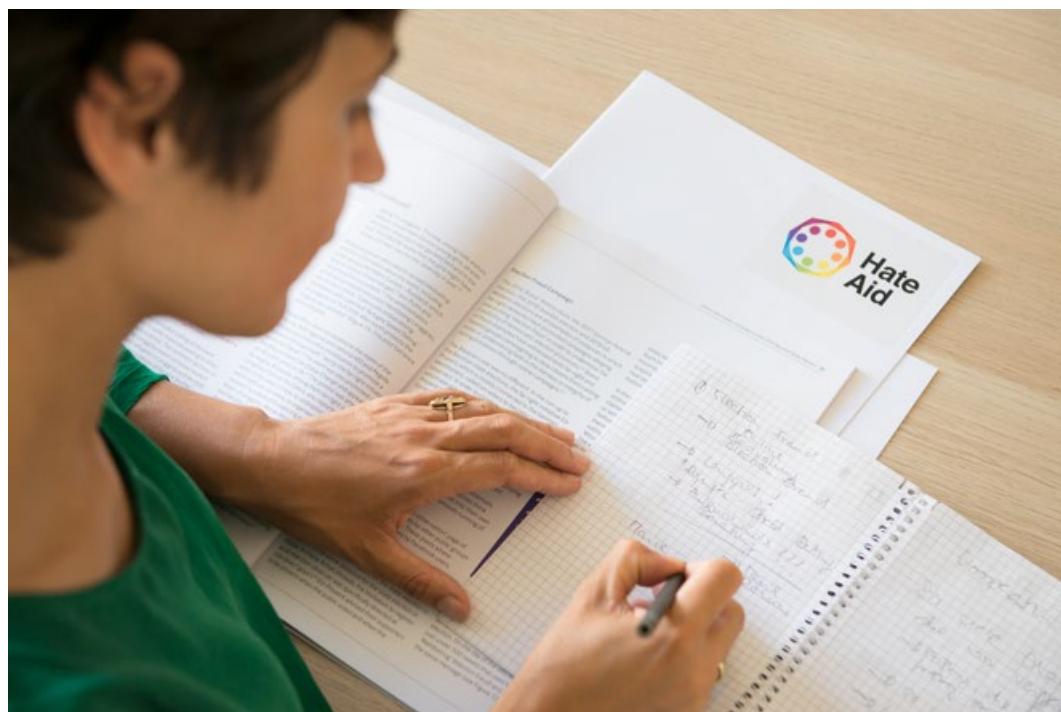
Ich finde es ist verfrüht zu sagen, dass es tatsächlich systematische Ost-West-Unterschiede gibt. Es kann auch sein, dass wir Betroffene haben, die auch in westdeutschen Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen nach Hause geschickt werden. Das kann überall passieren. Es ist eben nur eine Stichprobe. Aber man kann sich natürlich angucken: Welche Bundesländer haben tatsächlich schon in das Thema investiert, haben das in ihren Landtagen besprochen, Maßnahmenpakete aufgelegt, beschäftigen sich schon lange mit dem Thema?

Hessen ist so ein Beispiel. Der Mord an Walter Lübcke hat dazu geführt, dass eine große Schwerpunktstaatsanwaltschaft aufgesetzt wurde. Es gibt das Netzwerk „Hessen gegen Hetze“, das ein Meldeportal hat. Auch dort kann es passieren, dass Sie auf die Polizeidienststelle gehen und abgewiesen werden. Aber es ist schon ein großer Unterschied, wenn dieses Thema auch im Polizeiapparat, den Staatsanwaltschaften und Richter:innen zu einem Thema geworden ist.

Im Netzwerkdurchsetzungsgesetz heißt es eigentlich, dass die Betreiber von sozialen Medien strafbare Inhalte dem BKA melden müssen. Das passiert aber nicht, oder?

Genau. Am Anfang sollten laut des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes nur die Inhalte gelöscht werden. Die Betreiber sollten gucken: Ist jetzt dieser Inhalt strafbar? Wenn ja, dann löschen wir den. Danach hat man gesagt: Okay, wenn jetzt klar ist, dass das ein strafbarer Inhalt ist, dann muss er ja auch strafverfolgt werden, dann sollen auch Täter:innen verfolgt werden. Das war auch das Ziel des „Böhmermann-Experiments“: zu zeigen, dass im Netz die gleichen Gesetze gelten wie im analogen Leben. [...]

„Bewusstsein, dass das Internet das richtige Leben ist, ist bei vielen noch nicht da“. Dörthe Nath im Gespräch mit Anna-Lena von Hodenberg, Geschäftsführerin der Initiative „Hate Aid“, in: rbb24 Inforadio vom 30. Mai 2022



Anna-Lena von Hodenberg, Geschäftsführerin von HateAid, bei der Arbeit. Rechts oben ist das Logo der Organisation (<https://hateaid.org>) zu sehen.

Fehlende Effektivität

Während die Effektivität der Staatsgewalt in der Realität allerdings zumeist gewährleistet ist, gestaltet sich die Situation im digitalen Raum und dabei vor allem im Internet etwas anders.

Dies gilt vor allem für den Bereich der Verfolgung von Internetkriminalität. Wie in der analogen Welt werden auch im Internet Straftaten begangen. Dies betrifft in erheblichem Umfang zum Beispiel die Verletzung von Urheberrechten, die Abwicklung des Verkaufs illegaler Gegenstände, Verstöße gegen das Verbot der Verbreitung strafrechtlich relevanter Medien oder das Ausspähen von Daten. Das Internet ist aber keineswegs ein rechtsfreier Raum. Eine digitale Anarchie existiert gerade nicht. Die deutschen Strafgesetze gelten auch für Straftaten, die „im“ Internet begangen werden (solange die Täterin oder der Täter deutsch ist, sich während der Tathandlung in Deutschland aufhält oder die Tat sich gegen eine deutsche Staatsbürgerin oder einen deutschen Staatsbürger richtet).

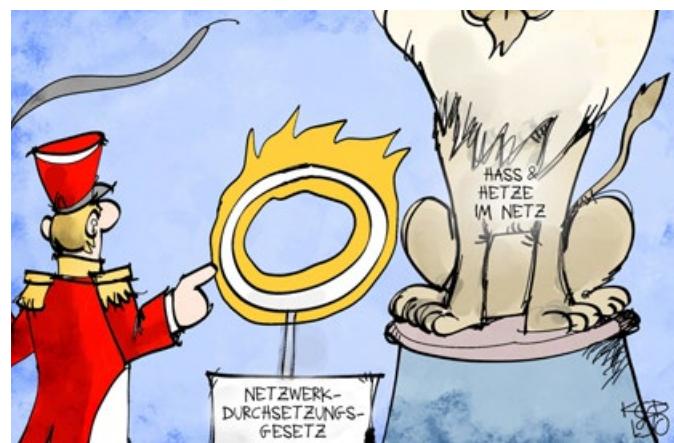
Anders als in der analogen Realität, fällt es der Staatsgewalt im Internet jedoch häufig schwer, die Durchsetzung des Rechts auch tatsächlich zu betreiben. Die Schwierigkeiten der staatlichen Rechtsdurchsetzung ergeben sich dabei aus einem Zusammenspiel unterschiedlicher Gründe. Diese liegen vor allem in der grundsätzlich globalen Struktur des Internets und der damit verbundenen Möglichkeit, dass Straftaten letztlich von jedem Ort der Welt aus begangen werden können, während die verschiedenen Staatsgewalten in ihrer Zuständigkeit auf ihre Territorien beschränkt sind. Hinzu treten die nach wie vor (auch in der Bundesrepublik Deutschland) bestehenden Möglichkeiten von Straftätern und Straftäterinnen, ihre Identitäten im Internet erfolgreich zu verschleiern.

Beispiel Hassrede und Hasskommentare: Ein aus rechtsstaatlicher Perspektive besonders unerfreuliches digitales Durchsetzungsproblem besteht etwa im Bereich von Hassrede und Hasskommentaren im Internet. Darunter wird etwa die Äußerung oder Verbreitung strafrechtlich relevanter, insbesondere extremistischer, rassistischer, antisemitischer, sexistischer,

homophober, holocaustleugnender oder gewaltverherrlichender Sprache oder Bilder in sozialen Netzwerken, Onlineforen oder auf Blogs verstanden.

Statistisch gesehen stammen dabei über drei Viertel des Anteils an Hassrede aus dem rechtsextremen Spektrum. Nicht selten folgen auf die Hassrede im Internet auch Straftaten in der analogen Realität. Ein besonders schreckliches Beispiel hierfür ist die Ermordung des Kasseler Regierungspräsidenten Walter Lübcke, der sich um die Unterbringung von Geflüchteten bemüht hatte. Der Ermordung durch einen Rechtsextremisten im Juni 2019 waren größte Mengen von rechtsextremster Hassrede im Internet vorausgegangen.

Selbst dort, wo Hassrede und Hasskommentare im Internet klar die Grenze zur Strafbarkeit überschreiten, fällt es den deutschen Strafverfolgungsbehörden jedoch mitunter schwer, die Täterinnen und Täter zu ermitteln bzw. auch strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Wie bereits erläutert, liegt dies

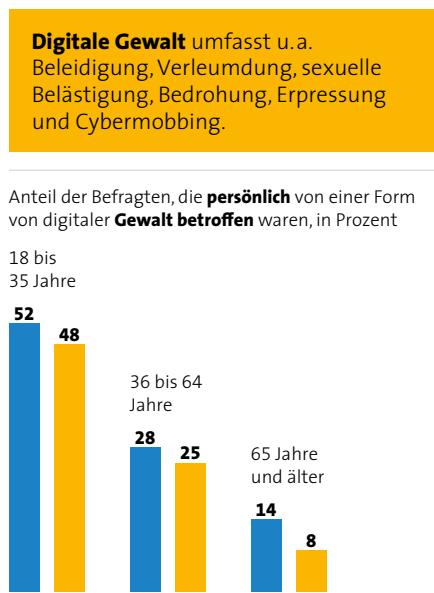


Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) regelt den Umgang der Betreiber von sozialen Netzwerken mit Hassrede und strafbaren Inhalten. Mit ihm können erstmals Bußgelder verhängt werden.

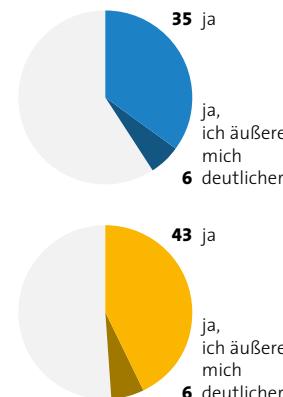
Hass und Hetze im Internet

Umfrageergebnisse zu digitaler Gewalt in der EU

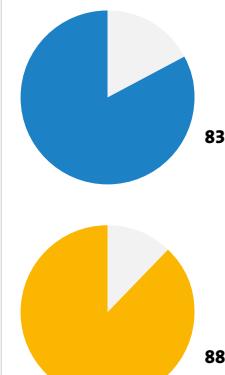
Männer Frauen



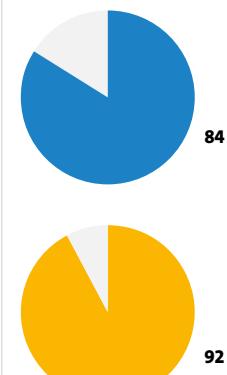
Anteil der Befragten, die ihr **Verhalten** aufgrund der Gefahr von digitaler Gewalt **geändert** haben, in Prozent



Aussage:
„Online-Plattformen tun **nicht genug**, um Nutzerinnen und Nutzer vor digitaler Gewalt zu schützen“, Zustimmung* in Prozent



Aussage:
„Zur Kontrolle von Online-Plattformen sind Gesetze erforderlich“, Zustimmung* in Prozent



*einschließlich teilweise Zustimmung

© picture alliance/dpa/dpa-infografik GmbH | Globus 015048. Quellen: Hate Aid, Alfred Landecker Foundation Befragung von 2000 Personen von 18 bis 80 Jahren in den 27 EU-Ländern im Herbst 2021

Der Mord an Walter Lübcke

Es ist der 14. Oktober 2015, 20 Uhr. Im Bürgerhaus der hessischen Gemeinde Lohfelden beginnt eine Versammlung. Thema ist eine Erstaufnahmeyerunterkunft des Landes für Flüchtlinge im ehemaligen Hornbach-Gartenmarkt im Ort. Walter Lübcke berichtet als Vertreter der Landesregierung über die Pläne. Es ist eine der vielen Informationsveranstaltungen, wie sie zu dieser Zeit an vielen Orten in Deutschland stattfinden. Die Behörden versuchen, mit den Menschen zu reden, ihnen zu erklären, wer in die Notunterkünfte in ihrer Nachbarschaft einziehen wird, woher die künftigen Bewohner kommen, wie lange sie bleiben werden. Aufklärung, so die Hoffnung, werde die Emotionen dämpfen, die Ängste verringern.

Doch Rechte nutzen diese Veranstaltungen für das Gegenteil. Sie wollen Angst schüren, wollen aufwiegeln. Auch in Lohfelden. Lübcke wird an diesem Abend immer wieder unterbrochen und beschimpft. Bis er diesen einen Satz sagt, von dem sich Rechte im ganzen Land provoziert fühlen und den sie nutzen, um Stimmung gegen ihn und gegen die Pläne der Regierung zu machen.

Noch am selben Tag wird ein knapp einminütiges Video der Veranstaltung auf YouTube hochgeladen. Es ist bis heute online. Der Ausschnitt ist kurz, er zeigt vor allem Lübckes Äußerung, man müsse für Werte eintreten, wer das nicht wolle, könne das Land jederzeit verlassen, das sei die Freiheit eines jeden. „Buh, Pfui, Verschwinde!“, rufen Leute im Saal. In den Kommentaren unter dem Video werden viele eindeutiger. Sie zeugen von Hass. „Dreckiges Arschloch! Verpisss dich selber!“ ist noch einer der harmloseren.

Am Tag darauf berichtet die extrem rechte und viel gelesene Website PI News über die Veranstaltung. Unter dem Artikel veröffentlicht PI News die Büroadresse Lübckes samt seiner Telefonnummer und seiner E-Mail-Adresse. Kommentiert ist das nicht, doch ganz offensichtlich ist das als Aufruf gemeint, diesem Menschen mal so richtig die Meinung zu sagen und zu schreiben. In einem zweiten Text wird das Video verbreitet mit dem Zusatz: „Sie sollten sich was schämen, Herr Lübcke!!! (Abgelegt unter Volksverräter).“

Andere rechte Medien greifen das am 16. Oktober auf, mit ähnlichem Tenor. [...]

Lübckes Sprecher sagte damals laut Süddeutscher Zeitung, in der Zeit nach der Veranstaltung habe der Regierungsprä-

sident eine Welle von Hassmails und Drohungen bekommen, auch aus dem Milieu sogenannter Reichsbürger. [...]

Dabei hören die Beleidigungen an die Adresse des Regierungspräsidenten nie auf. [...]

Immer wieder wird der einminütige Clip in den folgenden Jahren von unterschiedlichen Menschen auf YouTube veröffentlicht [...].

[...] Am 2. Juni wird Walter Lübcke auf der Terrasse seines Hauses in den Kopf geschossen. Er stirbt wenig später im Krankenhaus.

Und noch immer posten Nutzer unter den YouTube-Videos Kommentare. Vor wenigen Tagen schrieb „Der teutonische Berserker82“: „Ein Verräter weniger!! Aufrechte Deutsche werden ihm nicht eine Träne hinterher trauern.“

[Anm.d.Red.: Im Januar 2021 befand das OLG Frankfurt den Hauptangeklagten Stephan E. im Mordfall Walter Lübcke für schuldig und verurteilte ihn zu lebenslanger Haft. Da alle Beteiligten (Angeklagte, Geschädigte, aber auch der Generalbundesanwalt) Rechtsmittel eingelegt haben, soll im Sommer 2022 das Revisionsverfahren stattfinden.]

Kai Biermann / Frida Thurm: „Angestachelt zur Gewalt“, in: DIE ZEIT vom 18. Juni 2019



Am 13. Juni 2019 findet der Trauergottesdienst für den von einem Rechtsextremisten ermordeten Kasseler Regierungspräsidenten Walter Lübcke in der Martinskirche in Kassel statt.

zunächst teilweise darin begründet, dass sich die im Internet handelnden Täterinnen und Täter schlicht nicht in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten und damit dem direkten Zugriff der auf das deutsche Territorium beschränkten Strafverfolgungsbehörden entzogen sind. Zudem gelingt es gerade Täterinnen und Tätern aus dem extremistischen Spektrum immer wieder, ihre Identität im Internet zu verschleiern. Die Situation wird dadurch weiter verkompliziert, dass die Strafverfolgungsbehörden für die Ermittlung der Identität häufig auch auf die Mitwirkung der privaten Internetkonzerne angewiesen sind, die die sozialen Netzwerke betreiben. Diese sitzen jedoch überwiegend ebenfalls nicht in der Bundesrepublik Deutschland und zeigen sich (deshalb) häufig nur bedingt kooperativ. Hinzu kommt schließlich, dass die Menge von Hassrede und Hasskommentaren im Internet mittlerweile einen so immensen Umfang angenommen hat, dass die

Strafverfolgungsbehörden personell nicht immer zu einer effektiven Verfolgung in der Lage sind – ein für den Rechtsstaat unhaltbarer Zustand.

Herausgeforderte Exklusivität

Die sich aus der digitalen Revolution ergebenden Herausforderungen für die Staatsgewalt betreffen jedoch nicht nur die Effektivität der Rechtsdurchsetzung im Internet, sondern teilweise auch deren Exklusivität – also das staatliche Herrschaftsmonopol selbst.

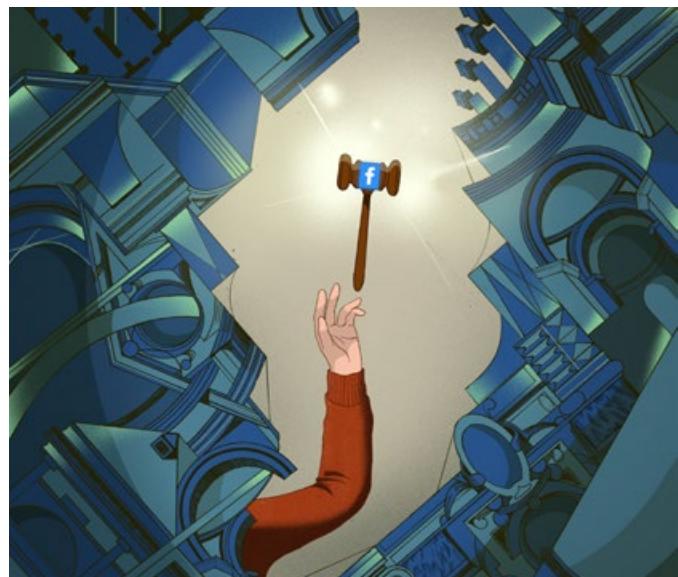
Dies zeigt sich vor allem dort, wo sich in globalen sozialen Netzwerken mittlerweile digitale Parallelwelten gebildet haben, die tief in das analoge Leben der Menschen integriert sind und die sich stetig weiter verdichten. Heute verbringen Menschen in diesen digitalen Räumen große Teile ihres sozialen Lebens, treffen Freunde, verlieben und streiten sich, beziehen oder ver-

breiten Informationen und Meinungen, kaufen ein oder sind politisch aktiv. Es überrascht daher nicht, dass das Handeln im digitalen sozialen Raum zu unmittelbaren und mitunter erheblichen Folgen in der analogen Realität führen kann – beispielhaft seien hier die digitalen Aufrufe zur Erstürmung des Kapitols in Washington durch den ehemaligen US-Präsidenten Donald Trump genannt. Digitale soziale Räume verschränken sich folglich immer mehr mit dem analogen gemeinschaftlichen Leben der Menschen – mit dem Unterschied, dass diese digitalen sozialen Räume nicht an Staatsgrenzen enden und mitunter auch wesentlich größer sind als einzelne Staaten (das soziale Netzwerk *Facebook* etwa wurde im Jahr 2021 von knapp zwei Milliarden Menschen täglich genutzt; das ist mehr als ein Viertel der Weltbevölkerung). Soziale Netzwerke bilden daher heute nicht mehr nur privatwirtschaftliche Angebote des Zeitvertreibs, sondern ernstzunehmende soziale Gemeinschaften, in denen Menschen – wenn auch nicht unmittelbar physisch – umfassend miteinander agieren. Der internen Organisation und Verwaltung dieser sozialen Netzwerke kommt daher eine immense Bedeutung und Verantwortung zu. Sie entscheidet etwa darüber, wer wann wie mit wem kommunizieren kann oder zu welchen Informationen und Inhalten Milliarden von Nutzerinnen und Nutzern Zugang bekommen.

Nach der Idee der Rechtsstaatlichkeit würde in einem solch umfassenden sozialen Raum die Organisation der Verhaltensregeln idealerweise einer (institutionell den Mitgliedern übergeordneten, zugleich aber auch strukturell begrenzten) öffentlichen Gewalt überantwortet. Und selbstverständlich nehmen die bereits existierenden Staatsgewalten durchaus für sich in Anspruch, den durch die sozialen Netzwerke geschaffenen digitalen Raum – zumindest soweit er, etwa über Serverstandorte, in ihre territoriale Zuständigkeit fällt – ihren jeweiligen Gesetzen zu unterwerfen und diese Gesetze dort (wenngleich mehr schlecht als recht, siehe S. 50f.) auch selbstständig durchzusetzen.

Tatsächlich besitzen angesichts der globalen Spannweite dieser sozialen Netzwerke jedoch vor allem ihre privaten Betreiberinnen und Betreiber die Fähigkeit, allgemeingültige Verhaltensregeln zu etablieren und effektiv durchzusetzen. Bei der Setzung und Durchsetzung des geltenden „Rechts“ kommt es im digitalen sozialen Raum so zu einer teilweisen Überlappung bzw. Konkurrenz zwischen den Regelungsansprüchen staatlicher öffentlicher Gewalten einerseits und der tatsächlichen Regelungsmacht der Internetkonzerne andererseits. Damit ist nicht gemeint, dass sich die Internetkonzerne über das in verschiedenen Staaten geltende Recht hinwegsetzen oder dieses gar ersetzen. Gemeint ist – vereinfacht gesagt –, dass es für den digitalen sozialen Raum schlicht wichtiger ist, wenn der ein soziales Netzwerk betreibende Internetkonzern das Konto eines Mitglieds weltweit sperrt, als wenn dies ein Staat für seine territorial begrenzte Zuständigkeit anordnet (und der Internetkonzern dies dementsprechend auch nur für diesen begrenzten staatlichen Raum umsetzen muss).

Aus der Perspektive der rechtsstaatlichen Präferenz einer exklusiven Zuständigkeit der öffentlichen Gewalt für die Setzung und Durchsetzung der verbindlichen Verhaltensordnung ist dies nicht unproblematisch. Das ergibt sich vor allem daraus, dass die über die tatsächliche Regelungsmacht verfügenden privaten Internetkonzerne im Grunde gar nicht zum Zweck der Ordnung des digitalen sozialen Raums existieren, sondern in ihrer gewinnorientierten Logik bei der Gestaltung und Durchsetzung der Regeln der sozialen Netzwerke letztlich doch stets ihren eigenen wirtschaftlichen Interessen verpflichtet sind.



Hinzu kommt, dass sich die Regelungsmacht der Internetkonzerne im digitalen sozialen Raum auch keinerlei strukturellen Begrenzungen (etwa einer Gewaltenteilung oder ähnlichem) ausgesetzt sieht. „Geherrscht“ wird letztlich nach freiem Ermessen.

Beispiel Facebook-Gerichtshof: Ein besonders eindrückliches Beispiel dieser rechtsstaatlich bedenklichen Überlappung bzw. Konkurrenz von öffentlicher Gewalt einerseits und der Regelungsmacht von Internetkonzernen andererseits zeigt sich etwa im Rahmen des durch den Internetkonzern *Meta Platforms* betriebenen, weltweit größten sozialen Netzwerks *Facebook*.

Im Jahr 2020 gründete *Meta Platforms* einen *Facebook-Gerichtshof* (*Facebook Oversight Board*). Dieser Gerichtshof besteht aus 20 Personen und umfasst unter anderen eine frühere dänische Premierministerin, Universitätsprofessorinnen und -professoren, ehemalige Richterinnen und Richter, Anwältinnen und Anwälte sowie Journalistinnen und Journalisten. Der *Facebook-Gerichtshof* trifft auf Antrag von *Facebook* selbst oder von *Facebook*-Mitgliedern Einzelentscheidungen über die Anwendung der *Facebook*-Regeln innerhalb des sozialen Netzwerks – so etwa bei Fragen der Sperrung von *Facebook*-Mitgliedskonten oder der Löschung von Inhalten. Im Grundsatz spricht der Gerichtshof dabei nicht nur Empfehlungen aus, sondern entscheidet verbindlich. Er kann sogar die Entscheidungen der Konzernführung von *Meta Platforms* überstimmen – wobei es *Meta Platforms* aber faktisch zweifelsohne möglich wäre, den durch sie eingesetzten und bezahlten Gerichtshof letztlich einfach zu ignorieren. Eine ernstzunehmende Teilung der Regelungsmacht im Konzern ist insoweit also nur sehr bedingt gegeben.

Der *Facebook-Gerichtshof* hat mittlerweile über 20 Fälle entschieden. Dazu gehört unter anderem auch der vom ehemaligen US-Präsidenten Donald Trump gestellte Antrag, der Gerichtshof möge feststellen, dass die Sperrung seines *Facebook*-Kontos – als Reaktion auf seine Aufrufe zur Erstürmung des Kapitols in Washington am 6. Januar 2021 – gegen die *Facebook*-Regeln verstößen hat. Der Gerichtshof lehnte diesen Antrag zwar weitestgehend ab. Gleichwohl zeigt der Fall, welches Ausmaß an realer gesellschaftlicher Bedeutung den Entscheidungen des *Facebook-Gerichtshofs* unter Umständen zukommen kann.

Das sich aus der Einrichtung dieses *Facebook*-Gerichtshofs ergebende Konkurrenzverhältnis zwischen dem Anspruch eines staatlichen Herrschaftsmonopols einerseits und der realen Regelungsmacht von Internetkonzernen andererseits könnte kaum deutlicher sein. Zwar stellt *Meta Platforms* das gelende Recht der verschiedenen Staaten, in denen es sein soziales Netzwerk *Facebook* anbietet, keineswegs ausdrücklich in Frage. Wohl aber macht der Internetkonzern mit der Schaffung einer quasi-judikativen globalen Institution deutlich, dass *Facebook* letztlich als ein aus der einzelstaatlichen Sphäre zumindest teilweise entkoppelter selbstständiger sozialer Raum zu begreifen ist, dessen Regeln der Internetkonzern selbst setzt und durchsetzt. Und vielleicht hat *Meta Platforms* mit dieser Einschätzung sogar Recht. Dann aber müssten aus der Perspektive der Idee rechtsstaatlicher Ordnung wesentlich umfassendere Anforderungen an die übergeordneten Institutionen der sozialen Gemeinschaft *Facebook* formuliert werden. Mit den letztlich doch immer auf Gewinnmaximierung gerichteten Intentionen eines Internetkonzerns wird dies jedoch kaum jemals zu vereinbaren sein.

Die Gefahr eines digitalen Überwachungsstaates

Die Digitalisierung fordert den Rechtsstaat jedoch nicht nur hinsichtlich der Begründung öffentlicher Gewalt heraus. Auch für den wichtigen rechtsstaatlichen Aspekt der Begrenzung öffentlicher Gewalt birgt die digitale Revolution Risiken. Dies gilt insbesondere dann, wenn es durch die Möglichkeiten der Digitalisierung zu einem Machtzuwachs der öffentlichen Gewalt kommt, der über das für die effektive Setzung und Durchsetzung der Rechtsordnung erforderliche Maß weit hinausgeht. Zwar beruht der Rechtsstaat im Grundsatz auf einem starken Staat – dies allerdings nur insoweit, als es für die Herstellung friedlicher und geordneter Zustände tatsächlich erforderlich ist. Die Ordnungs- und Sicherheitsgewinne durch eine Ausweitung der digitalen Befugnisse des Staates dürfen also nicht in einem Ungleichgewicht zu den damit einhergehenden Beeinträchtigungen für die Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger stehen.

Die Frage nach der übermäßigen Ausweitung der Staatsgewalt stellt sich heute im Bereich der Digitalisierung deshalb besonders dringlich, weil gerade durch die im Rahmen des



Protestierende gegen Spähprogramme der US-Geheimdienste am 16. Juni 2013 in Berlin: Sie fordern Straffreiheit für die Whistleblower Edward Snowden und Chelsea Manning, deren Gesichter sie sich als Masken vors Gesicht halten.

digitalen Fortschritts entwickelten Möglichkeiten der Herrschaftsausübung eine besondere Gefahr des Missbrauchs besteht (digitale Tyrannei). Dies gilt vor allem dort, wo digitale Instrumente zur übermäßigen staatlichen Überwachung der Bürgerinnen und Bürger genutzt werden können.

Ein deutliches Beispiel für solche Strukturen ist die digitale Massenüberwachung in der autokratischen Volksrepublik China. Anhand umfassender öffentlicher Kamerasysteme mit modernen Gesichtserkennungsprogrammen und der vollständigen Kontrolle des Internetverhaltens der chinesischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger hat die digitale Überwachung dabei heute ein Ausmaß angenommen, das durch rechtsstaatliche Ordnungs- und Sicherheitsgewinne in der Volksrepublik China nicht mehr gerechtfertigt werden kann. Der Kommunistischen Partei geht es allerdings letztlich auch gar nicht um Freiheitsgewinne, die sich aus Sicherheit und Ordnung ergeben, sondern zuvorderst um die Unterdrückung jeglichen politischen Widerstands und damit der Festigung des autokratischen (auch in sich selbst bereits rechtsstaatswidrigen) Herrschaftssystems.

Es sind aber keineswegs allein autokratische staatliche Strukturen, in denen sich rechtsstaatlich bedenkliche Ausweitungen digitaler Überwachung zeigen.

Beispiel PRISM: Ein wichtiges Beispiel dafür ist das geheime US-amerikanische Überwachungsprogramm *PRISM* (*Planning Tool for Resource Integration, Synchronization, and Management*). Durch die Enthüllungen des ehemaligen CIA- und NSA-Mitarbeiters Edward Snowden wurde im Jahr 2013 bekannt, dass sich die US-amerikanischen Geheimdienste unter Mithilfe großer US-amerikanischer Internetkonzerns umfassenden Zugriff auf die digitale Echtzeitkommunikation von Personen innerhalb und außerhalb der USA verschafft hatten. Weit über 100 000 Personen standen bei Bekanntwerden von *PRISM* unter heimlicher US-amerikanischer Echtzeitüberwachung. Obwohl Geheimdienste in Ausnahmefällen zum Zwecke der Gefahrenabwehr in gewissem Umfang auf die Möglichkeit der verdeckten Überwachung digitaler Kommunikation angewiesen sind, zeigt das riesige Ausmaß der Überwachung höchstpersönlicher individueller Daten im Rahmen von *PRISM*, wie schnell das rechtsstaatliche Erfordernis des angemessenen Verhältnisses von Zweck und Mittel in Schieflage geraten kann.





Flaggen der EU-Mitgliedstaaten wehen vor dem Gebäude des Europäischen Parlaments in Straßburg (Frankreich). Seit 1999 hat es hier seinen offiziellen Sitz. Außerdem hat das Parlament Standorte in Brüssel und Luxemburg.

TILL PATRIK HOLTERHUS

Die Europäische Union als Rechtsstaat

Auch die Europäische Union ist rechtsstaatlich organisiert. Rechtsstaatsfeindliche Tendenzen in einigen Mitgliedstaaten verlangen jedoch nach besonderen Resilienzen des europäischen Rechtsstaats.

Obwohl der deutsche Begriff „Rechtsstaat“ – anders als etwa sein englisches Pendant „rule of law“ – das Wort „Staat“ in sich trägt, lässt sich die Idee der Rechtsstaatlichkeit auch auf gemeinschaftliche Organisationsformen anwenden, die gerade kein Staat sind. Ein solcher Anwendungsfall ist die Europäische Union (EU).

Grundlagen des europäischen Rechtsstaatsprinzips

Ähnlich wie das Grundgesetz die Bundesrepublik Deutschland auf eine rechtsstaatliche Ordnung festlegt, macht dies auch die Europäische Verfassung für die EU.

Der Begriff Europäische Verfassung meint dabei die aktuellen vertraglichen Grundlagen der EU, auf die sich deren Mit-

gliedstaaten gemeinsam geeinigt haben. Dabei handelt es sich um den Vertrag über die Europäische Union (EUV), den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh). In ihrer Gesamtheit werden diese zwischenstaatlichen Verträge auch als Primärrecht der EU bezeichnet. Der EUV, der AEUV und die GRCh sind zwar nicht mit dem Begriff der „Verfassung“ überschrieben. Tatsächlich ist der Versuch einer ausdrücklichen europäischen Verfassunggebung im Jahr 2005 sogar gescheitert. Nichtsdestotrotz erfüllt das Primärrecht heute nahezu alle Funktionen, die eine Verfassung üblicherweise kennzeichnen. Es als Verfassung zu bezeichnen, ist daher richtig.

Die zentrale Rechtsnorm des europäischen Rechtsstaatsprinzips ist Art. 2 EUV. Dieser erwähnt die Rechtsstaatlichkeit ausdrücklich und weist sie neben der Menschenwürde, der Freiheit, der Demokratie und den Menschenrechten als einen Grundwert der EU aus.

Art. 2 EUV

Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.

Die Verankerung der Rechtsstaatlichkeit an solch prominenten Stelle in der Europäischen Verfassung offenbart, dass die EU die Rechtsstaatlichkeit als eine fundamentale Grundentscheidung ihrer eigenen Organisation begreift. Damit knüpft die EU an die liberalen europäischen Verfassungstraditionen ihrer Mitgliedstaaten an. Diesen historischen Kontext betont die Präambel des EUV, die von „dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas, aus dem sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben“, spricht.

In seinen zentralen Zielen orientiert sich auch das in der Europäischen Verfassung vorgesehene Rechtsstaatsprinzip an der oben aus theoretischer Perspektive erörterten Rechtsstaatidee. Dem europäischen Rechtsstaatsprinzip geht es also ebenfalls um die Begründung und Begrenzung öffentlicher Gewalt zum Zwecke einer freiheitlichen Gestaltung des europäischen Gemeinwesens.

Das in Art. 2 EUV nur sehr allgemein niedergelegte europäische Rechtsstaatsprinzip hat (mittlerweile) einige Konkretisierung erfahren. Diese zeigt sich nicht nur in zahlreichen Rechtsnormen der Europäischen Verfassung, sondern auch in der Rechtsprech-

chung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Zu den heute anerkannten Elementen des europäischen Rechtsstaatsprinzips gehören unter anderem die allgemeine Gleichheit vor dem Gesetz, die Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt, das institutionelle Gleichgewicht (entspricht weitestgehend der Idee der Gewaltenteilung), die Rechtssicherheit, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, die Bereitstellung eines effektiven Rechtsschutzes sowie die Staatshaftung. Es existieren also einige Parallelen zu den oben bereits ausführlich erörterten Elementen des deutschen Rechtsprinzips.

Rechtsnormen der Europäischen Verfassung, die das europäische Rechtsstaatsprinzip konkretisieren, finden sich beispielsweise in Art. 5 Abs. 4 EUV, Art. 19 Abs. 1 EUV, Art. 340 AEUV oder Art. 47 GRCh. So bindet Art. 5 Abs. 4 EUV die Ausübung öffentlicher Gewalt an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Art. 19 Abs. 1 EUV sieht die Einrichtung des Gerichtshofs der Europäischen Union vor und legt damit das Fundament für die Möglichkeit des Rechtsschutzes auch auf europäischer Ebene, Art. 340 AEUV regelt die Haftung öffentlicher Gewalt und Art. 47 GRCh garantiert den effektiven Rechtsschutz und ein faires Verfahren vor einem unabhängigen Gericht.

Art. 5 Abs. 4 EUV

(4) Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus.

Art. 19 Abs. 1 EUV

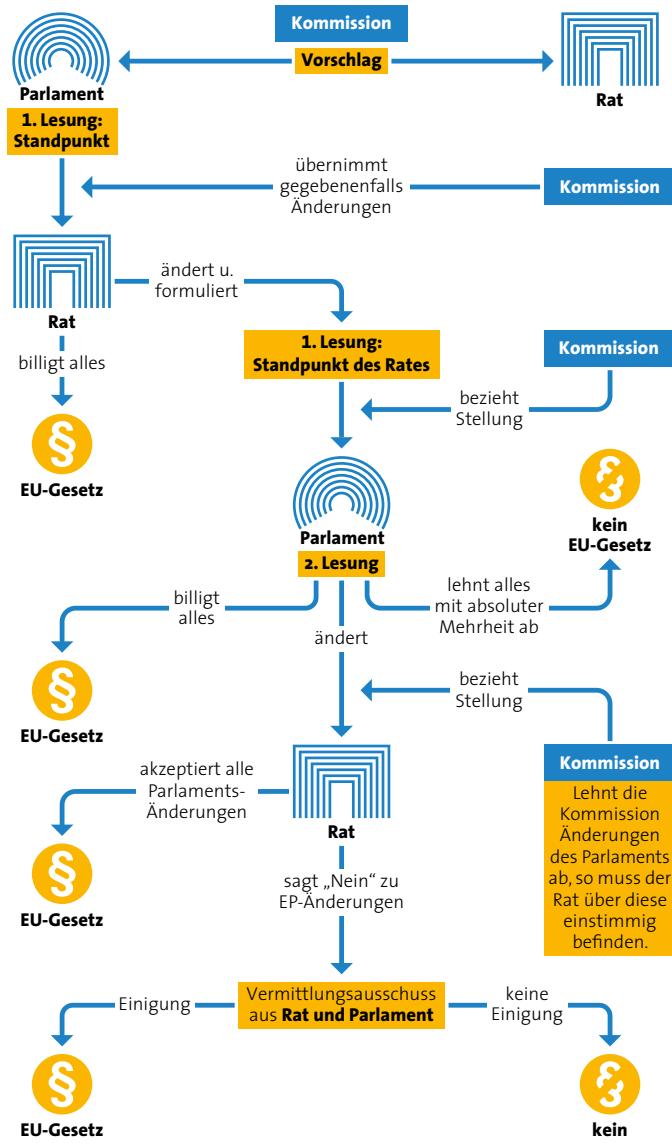
(1) Der Gerichtshof der Europäischen Union umfasst den Gerichtshof, das Gericht und Fachgerichte. Er sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge.

Am 29. Mai 2005 votiert eine Mehrheit der französischen Bevölkerung gegen eine EU-Verfassung. Nach langen Verhandlungen tritt am 1. Dezember 2009 der Vertrag von Lissabon in Kraft, der wesentliche Elemente der gescheiterten Verfassung beinhaltet.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit Sitz in Luxemburg ist das Rechtsprechungsorgan der Europäischen Union. Er wurde 1952 gegründet.



So kommt ein europäisches Gesetz zustande



© infochart.de/Peter Diehl

Art. 340 AEUV

Die vertragliche Haftung der Union bestimmt sich nach dem Recht, das auf den betreffenden Vertrag anzuwenden ist.

Im Bereich der außervertraglichen Haftung ersetzt die Union den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundgesetzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind. [...]

Art. 47 GRCh

Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen. [...]

Doppelte Adressaten des europäischen Rechtsstaatsprinzips

Die Besonderheit des europäischen Rechtsstaatsprinzips liegt in seiner doppelten Stoßrichtung. Das europäische Rechtsstaatsprinzip richtet sich an zwei Adressaten: sowohl an die EU selbst (als Inhaberin eigener öffentlicher Gewalt) als auch an ihre Mitgliedstaaten.

Dies liegt an der besonderen Konstruktion der EU als quasi-föderaler Staatenverbund. In der Europäischen Verfassung haben sich die EU-Mitgliedstaaten auf eine übergeordnete Rechtsordnung geeinigt, mit der sie nicht lediglich die EU errichten und organisieren. Sie haben vielmehr auch eine Rechtsordnung erschaffen, die sie selbst als EU-Mitgliedstaaten unmittelbar verpflichtet. Sowohl die EU als internationale Organisation als auch die EU-Mitgliedstaaten müssen daher jeweils in ihren inneren Strukturen den Anforderungen des europäischen Rechtsstaatsprinzips gerecht werden. Für die Bundesrepublik Deutschland bedeutet dies, dass die rechtsstaatlichen Anforderungen aus der Europäischen Verfassung also neben den rechtsstaatlichen Anforderungen aus dem Grundgesetz treten.

Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass es den noch immer souveränen EU-Mitgliedstaaten – anders als den Gliedstaaten eines echten föderalen Bundesstaates (beispielsweise den Ländern der Bundesrepublik Deutschland oder den Bundesstaaten der USA) – grundsätzlich freisteht, die EU wieder zu verlassen. Dies veranschaulichte 2020 der Austritt des Vereinigten Königreichs.

Die EU als Adressatin

Erste Adressatin des europäischen Rechtsstaatsprinzips ist – wie bereits aufgeführt – die EU selbst. Die EU ist zwar kein Staat, sondern eine von Staaten gegründete internationale Organisation. Weil jedoch für die Anwendbarkeit der Rechtsstaatidee nicht die Staatlichkeit einer Gemeinschaft, sondern allein ihre Organisation durch öffentliche Gewalt maßgeblich ist, steht dies hier nicht entgegen.

Entscheidend ist allein, dass auch die EU eigenständig öffentliche Gewalt ausübt (sog. Unionsgewalt). Durch die europäischen Verträge haben sich die 27 EU-Mitgliedstaaten so eng zusammen geschlossen, dass sie dabei auch Teile ihrer eigenen staatlichen Kompetenz zur Ausübung öffentlicher Gewalt auf die EU übertragen haben. So setzen, vollziehen und sprechen die Organe der EU heute in breitem Umfang verbindliches Unionsrecht – auch in und für die EU-Mitgliedstaaten. Dies ist etwa der Fall, wenn der Ministerrat und das Europäische Parlament eine in Deutschland unmittelbar geltende neue Roaming-Verordnung erlassen, die zusätzliche Gebühren für das Telefonieren im europäischen Ausland verbietet. Eine Ausübung öffentlicher Unionsgewalt liegt aber beispielsweise auch dann vor, wenn die Europäische Kommission die Rechtswidrigkeit einer von der Bundesrepublik Deutschland an ein in Deutschland ansässiges Unternehmen gezahlten Subvention feststellt oder der EuGH auf Antrag des betroffenen Unternehmens eben diese Feststellung im Nachhinein wieder aufhebt.

Weil die EU in ihrer Gesamtkonstruktion zur Ausübung öffentlicher Gewalt imstande ist, können die in Art. 2 EUV geregelten rechtsstaatlichen Anforderungen somit sinnvollerweise auch an die EU gerichtet werden. Dass die EU diesen rechtsstaatlichen Anforderungen auch genügt, zeigt sich etwa darin, dass die öffentliche Unionsgewalt in einem institutionellen Gleichgewicht auf verschiedene Organe verteilt ist, oder bei-



Die Gesetzgebung der EU hat unmittelbare Auswirkungen auf den Alltag aller EU-Bürgerinnen und -Bürger: Seit 2017 können sie EU-weit zu ihrem Tarif im Herkunftsland telefonieren und surfen. Hierauf macht ein Banner am Berlaymont-Gebäude, dem Sitz der Europäischen Kommission in Brüssel, aufmerksam.

spielsweise darin, dass eine durch die Unionsgewalt erlassene Verordnung bei Verstößen gegen die Europäische Verfassung für nichtig erklärt wird.

Die rechtsstaatliche Organisation der EU ist interessanterweise nicht nur ein Anspruch der Europäischen Verfassung. Auch einige Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten erklären die Rechtsstaatlichkeit der EU zu einer Grundvoraussetzung für ihre Mitwirkung am europäischen Integrationsprojekt. So stellt etwa Art. 23 Abs. 1 GG die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der EU unter die Bedingung ihrer rechtsstaatlichen Ausgestaltung.

Art. 23 Abs. 1 GG

(1) Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. [...]

Vergleichbare Regelungen finden sich etwa auch in der portugiesischen oder in der slowenischen Verfassung.

Die EU-Mitgliedstaaten als Adressaten

Neben der EU selbst adressiert das europäische Rechtsstaatsprinzip aber eben auch die EU-Mitgliedstaaten. Die EU ver-

steht sich als eine Wertegemeinschaft. Dem Verbundcharakter der EU entsprechend müssen daher, wie bereits erläutert, auch die EU-Mitgliedstaaten rechtsstaatlich organisiert sein. Dieser Anspruch an die EU-Mitgliedstaaten kommt in Art. 2 Satz 2 EUV zum Ausdruck, der die in Satz 1 genannten Werte ausdrücklich als „allen Mitgliedstaaten [...] gemeinsam“ beschreibt. Das europäische Rechtsstaatsprinzip wirkt damit aus der Verfassungsordnung der EU in die Verfassungsordnungen ihrer Mitgliedstaaten hinein. Diese vertikale Dimension des europäischen Rechtsstaatsprinzips schränkt einerseits zwar die mitgliedstaatliche Autonomie nicht unwe sentlich ein, andererseits stellt sie gleichzeitig einen gewissen Wertegleichklang der EU-Mitgliedstaaten untereinander sicher. Konkret bedeutet dies, dass die EU-Mitgliedstaaten durch die Europäische Verfassung, der sie sich durch ihren Beitritt freiwillig unterworfen haben, dazu verpflichtet sind, ihre interne Staatsstruktur dauerhaft an den Anforderungen des europäischen Rechtsstaatsprinzips aus Art. 2 EUV auszurichten.

Dieser in Art. 2 EUV zum Ausdruck kommende Ansatz einer „homogenen“ europäischen Wertegemeinschaft spiegelt sich auch in Art. 49 EUV, der bereits den Beitritt zur EU an bestimmte (rechtsstaatliche) Voraussetzungen knüpft.

Art. 49 EUV

Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. [...]

Kopenhagener Kriterien (Europäischer Rat am 21./22. Juni 1993)

„Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muß der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben; sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die Mitgliedschaft setzt außerdem voraus, daß die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können. Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar.“

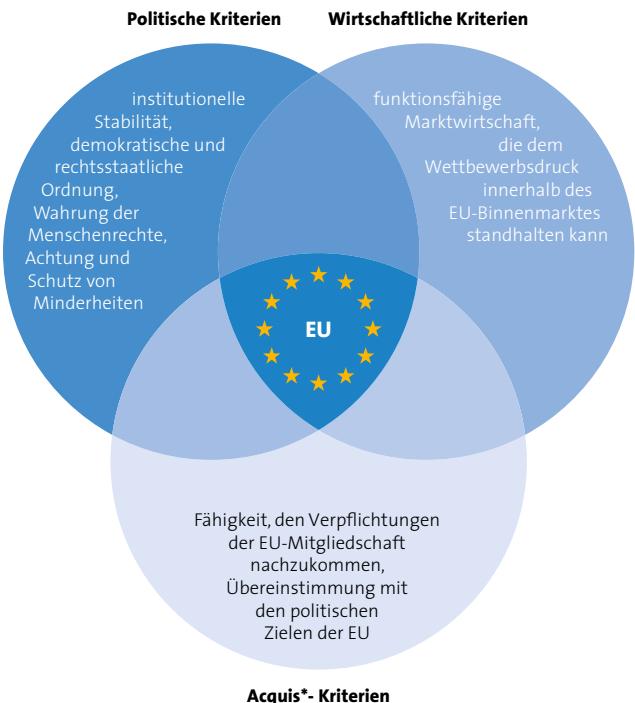


EU-Gipfel am 21. und 22. Juni 1993 in Kopenhagen. Hier wurden Kriterien zur Ost-Erweiterung der EU festgelegt.

Die Kopenhagener Kriterien

Grundvoraussetzungen für die Aufnahme in die EU

Nach einem Mitgliedsantrag beurteilt die EU-Kommission zunächst, ob das Land die Kopenhagener Kriterien erfüllen kann.



Wenn die EU fähig ist, weitere Länder aufzunehmen, die Kopenhagener Kriterien erfüllt sind und alle Mitgliedstaaten zustimmen, können die Beitrittsverhandlungen formell beginnen.

*Acquis communautaire = frz.: gemeinschaftlicher Besitzstand: Rechte und Pflichten, die in den Staaten der EU gelten und für Mitglieder verbindlich sind

© picture-alliance / dpa-infografik, Globus 015 269; Quellen: Bundeszentrale für politische Bildung, Bundesregierung, EU; Stand März 2022

Nach Art. 49 EUV sind also die Achtung der Werte des Art. 2 EUV und der Einsatz für ihre Förderung zentrale Voraussetzung für einen Beitritt zur EU. Bezogen auf das europäische Rechtsstaatsprinzip bedeutet dies, dass ein Beitritt zur EU stets auch ein bestimmtes Niveau der Rechtsstaatlichkeit in dem beitrittswilligen Staat voraussetzt. Vor der Einführung der Art. 2 und 49 EUV hatte der Europäische Rat die Voraussetzungen für einen Beitritt zur EU noch in den „Kopenhagener Kriterien“ festgelegt. Diese dienen auch heute noch als zentraler Orientierungspunkt für die Bewertung der Beitreffähigkeit potenzieller neuer Mitglieder der EU.

Konfliktfeld innerhalb der EU geworden. Oft wird in diesem Zusammenhang von einer Rechtsstaatskrise der EU gesprochen.

Ungarn und Polen

Die Epizentren dieser europäischen Rechtsstaatskrise sind die EU-Mitgliedstaaten Polen und Ungarn. Unter den national-konservativen Regierungen der ungarischen Partei *Fidesz* und der polnischen Partei *Prawo i Sprawiedliwość (PiS)* hat in beiden EU-Mitgliedstaaten eine Erosion der Rechtsstaatlichkeit stattgefunden. Diese zeigt sich vor allem in einer Aushöhlung der Gewaltenteilung, der Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt und des effektiven Rechtsschutzes. Die komplexen Begebenheiten können hier jedoch nur in ihren Grundzügen wiedergegeben werden.

Bei den Wahlen des Jahres 2010 erlangte die ungarische *Fidesz* überraschend eine Zweidrittel-Mehrheit im Parlament. Auf Grundlage dieser zur Änderung der Verfassung fähigen Mehrheit leitete die *Fidesz* sodann – unter anderem mit der Verabschiedung einer gänzlich neuen Verfassung im Jahr 2011 – umfassende Strukturreformen im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit und des allgemeinen Justizwesens ein. So ermöglichte etwa eine gezielte Vergrößerung des ungarischen Verfassungsgerichts die Besetzung der neu geschaffenen Stellen mit

Rechtsstaatskrise und rechtsstaatliche Resilienz der EU

In den vergangenen Jahren ist die europäische Wertegemeinschaft jedoch unter Druck geraten. Dabei spielt das Erstarken rechtspopulistischer Parteien in einigen EU-Mitgliedstaaten eine bedeutsame Rolle. Die (defizitäre) rechtsstaatliche Organisation einiger EU-Mitgliedstaaten ist so zu einem zentralen



Kundgebung der vereinten ungarischen Opposition um den Politiker Péter Márki-Zay. Das Bündnis tritt 2022 erfolglos gegen die Fidesz-Partei des amtierenden Ministerpräsidenten Viktor Orbán an (u.l.). Pressekonferenz von Wahlbeobachtern der OSZE am nächsten Tag: Die Wahlen seien zwar fair verlaufen, doch hätten die Parteien „ungleiche Wettbewerbsbedingungen“ gehabt (u.r.).



parteinahen Verfassungsrichterinnen und -richtern. Gleichzeitig wurde das Verfassungsgericht in seinen Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Überprüfung von Gesetzen erheblich beschnitten und so die rechtsstaatlich wichtige Kontrolle der ungarischen Legislative stark zurechtgestutzt. Der *Fidesz* gelang es außerdem, auch im übrigen Justizwesen durch die strategische Absenkung des richterlichen Ruhestandsalters etwa 10 Prozent aller Richterinnen und Richter zu entlassen und diese Stellen im Anschluss in ihrem Sinne neu zu besetzen. Dazu nutzten sie unter anderem ein neu geschaffenes Nationales Gerichtsamt, dessen – zuvor mit den Stimmen der *Fidesz* gewählter – Präsident über die Neubesetzung von Richterinnen- und Richterstellen mitentscheiden und damit gezielt zugunsten der *Fidesz* auf die Auswahl einwirken konnte.

Auch in Polen kam es nach dem Wahlsieg der *PiS* im Jahr 2015 zu weitreichenden Umgestaltungen und Beeinträchtigungen des Justizwesens. So gelang es der *PiS* über das neu gewählte Parlament zunächst bereits bestehende Nominierungen für freiwerdende Richterinnen- und Richterstellen am polnischen Verfassungsgericht zu annullieren. Die noch von der Vorgängerregierung vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten wurden so durch eigene, parteitreue Richterinnen und Richter ersetzt. Verfassungsgerichtliche Urteile zur Rechtswidrigkeit

dieser Besetzungsverfahren ignorierte die polnische Regierung. Weiterhin wurden die prozessualen Anforderungen für die Überprüfung von Gesetzen durch das polnische Verfassungsgericht stark erhöht und die verfassungsgerichtliche Überprüfung der Gesetzgebung damit erschwert. Diverse weitere Schwächungen des Verfassungsgerichts folgten. Mittlerweile hat sich die polnische Regierung das Verfassungsgericht weitestgehend gefügig gemacht. Am Obersten Gericht – der höchsten Instanz in Zivil- und Strafsachen – wurden durch strukturelle Veränderungen sogar 37 Prozent der (unliebsamen) amtierenden Richterinnen und Richter in den Ruhestand versetzt. Außerdem wurden zwei neue Kammern geschaffen: erstens eine Disziplinarkammer, die mit den Mitteln des Disziplinarrechts polnische Richterinnen und Richter an einem Ausscheren von der Parteilinie der *PiS* hindern soll, und zweitens eine Sonderkammer, die abgeschlossene Verfahren jeder Instanz der vergangenen 20 Jahre wiederaufnehmen und neu entscheiden kann. Zugleich wurde der politische Einfluss des polnischen Parlaments auf den für die Richterinnen- und Richterauswahl besonders bedeutsamen Nationalen Justizrat erhöht. Mit dem Erlass eines teilweise umgangssprachlich als „Maulkorbgesetz“ bezeichneten Gesetzes wurde die Möglichkeiten der disziplinarrechtlichen Kontrolle unliebsamer polnischer Richterinnen



Protest gegen ein Verfahren zur Aufhebung der Immunität des polnischen Richters Igor Tuleya am 6. Juni 2020 in Krakow. Die Staatsanwaltschaft warf ihm eine Überschreitung seiner Kompetenzen vor, da er die Presse im Gerichtssaal geduldet hatte. Tuleya hat sich zur Symbolfigur des Widerstands gegen die Politik der PiS entwickelt.

und Richter zuletzt sogar noch weiter ausgebaut. Aufgrund anhaltenden Drucks der EU trat im Juli 2022 zwar ein Gesetz zur Auflösung der besonders umstrittenen Disziplinarkammer in Kraft. Rechtsstaatliche Bedenken an der Unabhängigkeit der polnischen Justiz, deren Ausräumung die auf die Auszahlung von europäischen Corona-Hilfgeldern hoffende PiS-Regierung hiermit anstrebte, bestehen jedoch fort.

Verschiedene europäische Institutionen haben sich bereits zu den rechtsstaatlichen Entwicklungen in Ungarn und Polen geäußert. Sowohl der EuGH als auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) haben Polen zur Zahlung von Zwangsgeldern bzw. Entschädigungen verurteilt. Auch die Venedig-Kommission – ein wichtiges Beratungsgremium des Europarats – äußerte sich in einem Dringlichkeitsgutachten äußerst kritisch zu den Vorgängen in Polen. Ungarn und Polen haben diese Vorwürfe stets zurückgewiesen. Zuletzt ging das mittlerweile von der PiS kontrollierte polnische Verfassungsgericht dabei sogar so weit, festzustellen, dass die Europäische Verfassung insoweit in Polen keinen Anspruch auf Wirksam-

keit mehr erheben könne. Aus der Perspektive des europäischen Rechtsstaatsprinzips handelt es sich dabei um eine rote Linie, weil damit die polnische Bindung an die Europäische Verfassung in ihrem Grundsatz in Frage gestellt wird.

Trotz aller kultureller, historischer und politischer Unterschiede zwischen Ungarn und Polen sind die rechtsstaatlich defizitären Entwicklungen in beiden EU-Mitgliedstaaten ähnlich gelagert. Im Zentrum des Handelns beider EU-Mitgliedstaaten steht eine systematische Schwächung der Kontrolle von Exekutive und Legislative durch die Judikative – sei es durch die Installation parteitreuer Amtsträger (Anpassung von Ruhestandsregelungen, Annulierung bestehender Richternominierungen, Einflussnahme auf Neubesetzungen), die Sicherstellung parteilinienkonformer Amtsführung (Disziplinarkammer), die Beschneidung judikativer Kompetenzen oder die Errichtung verfahrensrechtlicher Hürden (jeweils Erschwerung der Kontrolle von Gesetzen). Unabhängige Gerichte, die der Ausübung öffentlicher Gewalt Einhalt gebieten können, werden als Einfallstor für die Manipulation politischer Prozes-

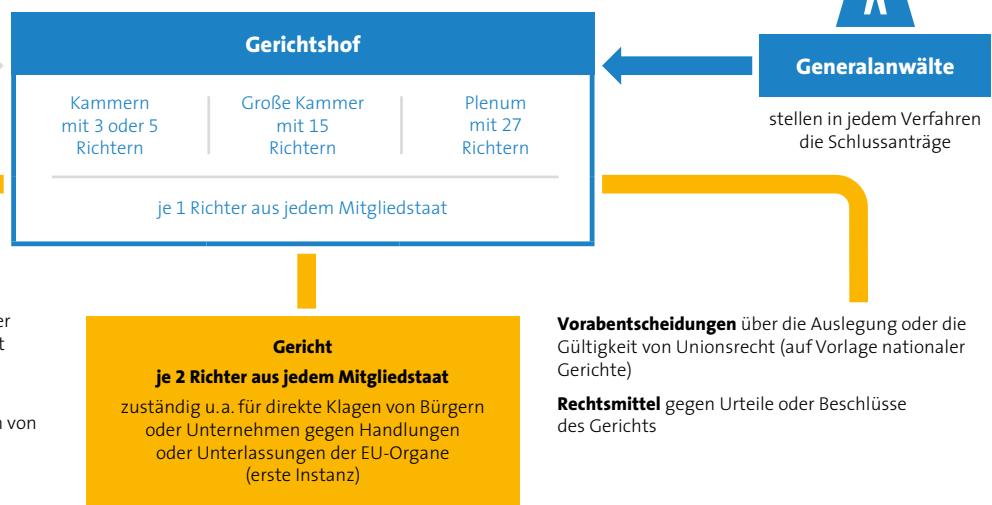


Über dem Haupteingang des Obersten Gerichts in Warschau hängt ein Banner mit der Aufschrift „Konstytucja“ (Verfassung). Mitte Oktober 2018 hatte der EuGH eine einstweilige Anordnung erlassen, wonach Polen die umstrittene Zwangspensionierung von Richtern am Obersten Gericht sofort stoppen und rückgängig machen muss.

Gerichtshof der Europäischen Union

Sitz: Luxemburg

Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten ernennen die Richter und Generalanwälte einvernehmlich für jeweils sechs Jahre



Vertragsverletzungsklagen der Kommission oder eines Mitgliedstaates gegen einen Mitgliedstaat der EU

Nichtigkeitsklagen von Mitgliedstaaten oder EU-Organen gegen unrechtmäßige Handlungen von EU-Organen

Untätigkeitsklagen gegen Parlament, Rat oder Kommission

© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 714 070

se begriffen. Die Demokratie wird dabei schlicht (und fälschlicherweise) als der Prozess einer gänzlich ungehinderten Machtausübung der Mehrheit begriffen.

In den Bestrebungen der *Fidesz* und der *PiS* zeigt sich eine mitunter offene Ablehnung der liberalen (rechtsstaatlichen) Werte der EU. Aufschlussreich sind insoweit die Ausführungen des früheren polnischen Außenministers Witold Waszczykowski: „Als müsste sich die Welt nach marxistischem Vorbild automatisch in nur eine Richtung bewegen – zu einem neuen Mix von Kulturen und Rassen, eine Welt aus Radfahrern und Vegetariern, die nur noch auf erneuerbare Energien setzen und gegen jede Form der Religion kämpfen. Das hat mit traditionellen polnischen Werten nichts mehr zu tun.“ Ähnliche Tendenzen zeigt die Aussage des ehemaligen polnischen Botschafters in Berlin, Andrzej Przyłębski: „Rechtsstaatlichkeit, Unabhängigkeit der Justiz, Demokratie, Wahrung der Menschenrechte und Pressefreiheit [...], alle diese Werte werden in Polen gepflegt. Das Problem ist die Interpretation. Brüssel ist zu sehr ideologisch geprägt.“ Ungarns Ministerpräsident Viktor Orbán beschrieb in einer Rede im Jahr 2014 seine Vision von der Zukunft Ungarns sogar ausdrücklich als „illiberale Demokratie“ und meinte damit wohl eine Staatsform, in der zwar noch demokratische Wahlen abgehalten werden, die aus diesen Wahlen hervorgehende Regierung danach jedoch nur in reduzierter Weise rechtlichen Beschränkungen (insbesondere durch Menschenrechte) unterliegt.

Resilienzen

Die EU steht einer Erosion ihrer in Art. 2 EUV niedergelegten Werte, insbesondere der Rechtsstaatlichkeit, jedoch nicht wehrlos gegenüber. Zuvorster sieht die Europäische Verfassung in Art. 7 EUV ein politisches Verfahren vor, das Werteverstöße durch EU-Mitgliedstaaten konkret sanktionieren kann. Dieses politische Sanktionsverfahren ist aber nicht das einzige Mittel der EU, um auf die Einhaltung des europäischen Rechtsstaatsprinzips in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten hinzuwirken. Mit dem Vertragsverletzungsverfahren sieht die Europäische Verfassung daneben auch ein gerichtliches Verfahren vor, mit dem die Einhaltung unionsrechtlicher Verpflichtungen überprüft werden kann. Zusätzlich hat die EU mittlerweile – gerade auch als Antwort auf die Rechtsstaats-

krise in Ungarn und Polen – weitere, spezifisch auf den Schutz der Rechtsstaatlichkeit zielende Mechanismen eingeführt: den Rechtsstaatlichkeitsmechanismus, den Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, den Bericht zur Rechtsstaatlichkeit und das Justizbarometer.

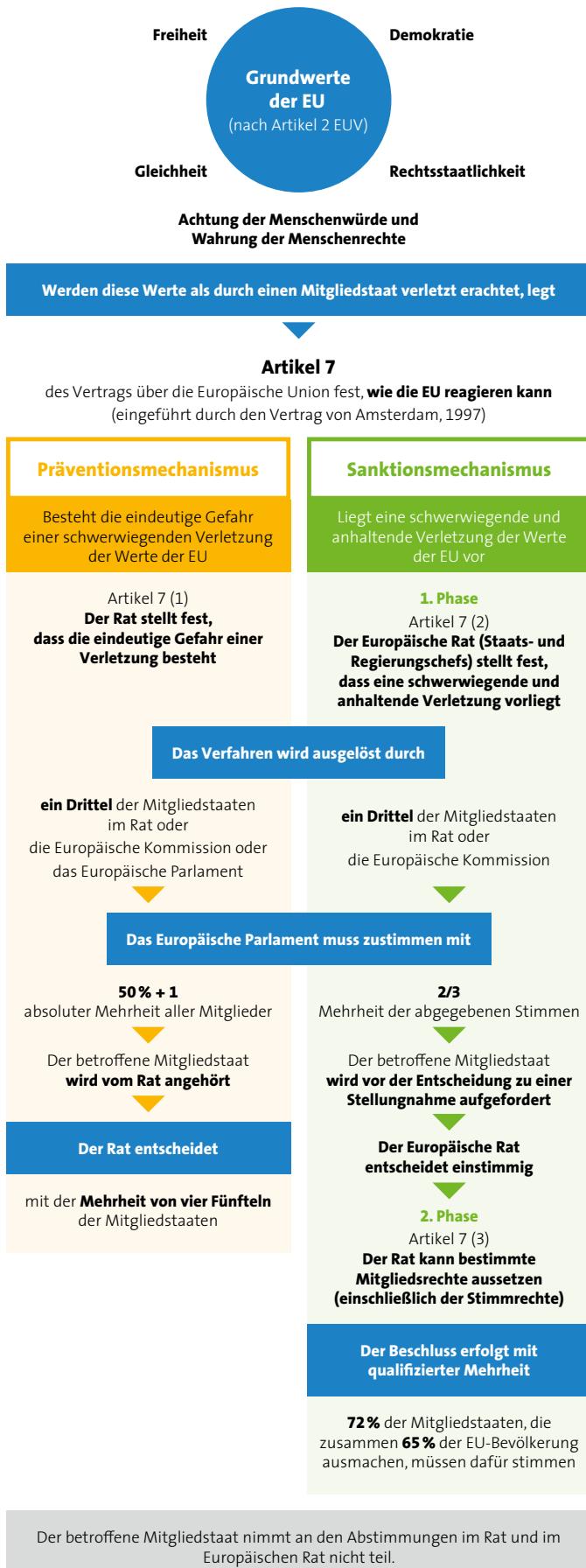
Politisches Sanktionsverfahren: Das wegen der weitreichenden möglichen Folgen auch als „schärfstes Schwert der EU“ bezeichnete Sanktionsverfahren sieht einen gestuften Mechanismus vor, mit dem die EU auf schwerwiegende Verletzungen der in Art. 2 EUV genannten Grundwerte durch einen EU-Mitgliedstaat reagieren kann. Entscheidend ist, dass es sich auf allen Verfahrensstufen um ein politisches Verfahren handelt. Dies bedeutet, dass sich sowohl die Einleitung als auch das Betreiben und die Einstellung des Verfahrens in den politischen Institutionen der EU (Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Europäischer Rat und Ministerrat) abspielen und auch nur dort verhandelt wird. Das Sanktionsverfahren ist in Art. 7 EUV geregelt.

Art. 7 EUV

- (1) Auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission kann der Rat mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des Europäischen Parlaments feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. [...]
- (2) Auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments kann der Europäische Rat einstimmig feststellen, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt, nachdem er den betroffenen Mitgliedstaat zu einer Stellungnahme aufgefordert hat.
- (3) Wurde die Feststellung nach Absatz 2 getroffen, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat. [...]

Schutz der Grundwerte der EU

Wie funktioniert das Artikel-7-Verfahren?



www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/bedenken-zur-rechtsstaatlichkeit-in-mitgliedstaaten-was-die-eu-unternehmen-kann

In einem ersten Schritt wird die bloße Gefahr der Verletzung eines in Art. 2 EUV aufgeführten Grundwertes der EU festgestellt. Dieser Feststellung kommt zunächst eine Warnfunktion zu. Sie soll die Möglichkeit der Einleitung des eigentlichen Sanktionsverfahrens ankündigen und den betroffenen EU-Mitgliedstaat eindringlich zum Ergreifen von Maßnahmen zum Schutz der bedrohten europäischen Grundwerte auffordern.

In einem zweiten Schritt wird dann festgestellt, ob tatsächlich ein Grundwert in einem EU-Mitgliedstaat verletzt wurde. Erforderlich hierfür ist ein systemisches Defizit von gewisser Intensität – so wie es, wie bereits beschrieben, gegenwärtig für die Rechtsstaatlichkeit in Ungarn und Polen der Fall ist. Eine nur punktuelle Verletzung eines europäischen Grundwertes reicht nicht aus.

Erst in einem dritten Schritt wird auf Grundlage der vorherigen Feststellung darüber, dass tatsächlich eine Grundwerte-Verletzung vorliegt, eine Sanktion verhängt. Diese Sanktion kann sogar in einer Aussetzung der Stimm- und Teilhaberechte des jeweiligen EU-Mitgliedstaates bestehen. Ein Ausschluss des betroffenen EU-Mitgliedstaates aus der EU ist hingegen nicht möglich.

Eine Besonderheit des Sanktionsverfahrens sind die hohen erforderlichen Mehrheiten bei den Abstimmungen (Abstimmungsquoren). Die Feststellung der Gefahr einer Grundwerte-Verletzung (erster Schritt) erfordert eine Vier-Fünftel-Mehrheit in dem durch die EU-Mitgliedstaaten besetzten Ministerrat. Die Feststellung des Vorliegens einer Grundwerte-Verletzung (zweiter Schritt) verlangt sogar die Einstimmigkeit in dem ebenfalls durch die EU-Mitgliedstaaten besetzten Europäischen Rat. Die tatsächliche Aussetzung der Stimm- und Teilhaberechte (dritter Schritt) setzt dann wieder „nur“ eine qualifizierte Mehrheit im Ministerrat voraus. Zwar ist der betroffene EU-Mitgliedstaat logischerweise in allen Schritten von der Abstimmung ausgeschlossen. Dies schließt – gerade bei parallelen Verfahren gegen mehrere EU-Mitgliedstaaten – jedoch nicht aus, dass sich Allianzen bilden, die den Sanktionsmechanismus gezielt sabotieren. Insbesondere die für den zweiten Schritt erforderliche Einstimmigkeit im Europäischen Rat hat sich dabei als politische „Achillesferse“ des Sanktionsverfahrens herausgestellt.

Im Zuge der Rechtsstaatskrise sind gegen Ungarn und Polen in den Jahren 2017 und 2018 mehrere Sanktionsverfahren eingeleitet worden. Aufgrund einer zwischen Ungarn und Polen bereits zugesicherten wechselseitigen Unterstützung (im Sinne einer Blockade) gelten diese Verfahren angesichts des Einstimmigkeitserfordernisses im Europäischen Rat jedoch als wenig aussichtsreich. Beide Verfahren sind daher vorerst auf der ersten Stufe zum Erliegen gekommen.

Gerichtliches Vertragsverletzungsverfahren: Das Vertragsverletzungsverfahren beim EuGH ist – anders als das Sanktionsverfahren – ein gerichtliches, kein politisches Verfahren. Geregelt ist es in Art. 258 und 259 AEUV. Das Verfahren kann von der Europäischen Kommission als „Hüterin der Europäischen Verfassung“ eingeleitet werden. In diesem, die allgemeine Regel bildenden Fall wird von einer Aufsichtsklage gesprochen. Das Verfahren kann aber auch, was seltener vorkommt, von einem EU-Mitgliedstaat eingeleitet werden. Dann handelt es sich um eine sogenannte Staatenklage.

Das Vertragsverletzungsverfahren endet mit der rechtlich verbindlichen Feststellung, dass eine Verletzung unionsrechtlicher Verpflichtungen vorliegt oder nicht vorliegt. Stellt der EuGH eine Verletzung unionsrechtlicher Verpflichtungen durch den beklagten EU-Mitgliedstaat fest, so muss der verurteilte Mitgliedstaat die festgestellte Verletzung abstellen.

Die Dinge beim Namen nennen: Undemokratisch und nicht illiberal

Wo Sprache ist, da ist auch Subtext. Unausgesprochenes, Mitgedachtes. Vor allem dort, wo Sprache politisch wird. Zur Analyse dieser Subtexte hat sich in der Forschung in den vergangenen Jahren das Konzept des Framings etabliert. Framing meint einen Assoziations- und damit Deutungsrahmen für Begriffe: Wer zum Beispiel „Zitrone“ hört, denkt vermutlich an „sauer“ oder „gelb“. Dieser Gedankenschluss lässt sich politisch instrumentalisieren. Frames definieren nämlich oft ein Problem – und liefern, wenigstens implizit, auch gleich die passende Lösung. Bei einem Begriff wie „Flüchtlingsstrom“ sieht man vor dem geistigen Auge vermutlich große Menschenmassen heranrauschen. Eine Naturgewalt und darin ein Bedrohungsszenario. Was die vermeintliche Lösung „Abschottung“ nahelegt.

Viele verwenden den Begriff illiberale Demokratie. Er ist eine feste Größe in der politischen Debatte und wird zum Beispiel regelmäßig mit Bezug auf Polen oder Ungarn, aber auch Russland, verwendet. Ungarns Premierminister Victor Orbán erklärte schon 2014, dass er einen illiberalen Staat aufbauen wolle.

Der Begriff suggeriert zwei gegensätzliche Demokratiemodelle. Das liberale Modell beruht auf Gewaltenteilung und Minderheitenrechten, das illibrale Modell hat eine starke Regierung, die den Mehrheits- oder vermeintlichen Volkswillen gegen eine liberale Elite durchsetzt. So oder ähnlich beschreiben auch liberale Wissenschaftler den Unterschied [...].

Victor Orbán suggeriert, dass eine illibrale Demokratie nicht nur etwas mit dem Staatsaufbau zu tun hat, sondern auch für bestimmte illibrale oder konservative Politikentscheidungen steht: Zum Beispiel gegen Einwanderung und gegen die gleichgeschlechtliche Ehe.

Der Begriff schillert also zwischen der Idee eines starken Staats mit schwacher Gewaltenteilung und konservativen Politikentscheidungen. Politiker wie Orbán, die ihn positiv gebrauchen, behaupten, die liberale Demokratie sei von einer liberalen Clique beherrscht und sie ersticke in „politischer Korrektheit“. Ohne echte Meinungsfreiheit sei sie im Ergebnis keine echte Demokratie. Sie sei überhaupt ermüdet und nicht mehr in der Lage, die Interessen der Nation zu schützen.

Es entsteht der Eindruck, dass sich das Verständnis von Demokratie aufgeteilt hat. Selbst Liberale beschreiben Ungarn oder Polen, manchmal sogar Russland, als illibrale Demokratie. Staaten also, die irgendwie anders sind, aber unterm Strich trotzdem Demokratien [...]

Der Begriff der „illiberalen Demokratie“ macht unsichtbar, dass in Ungarn und Polen die Demokratie abgebaut wird. Als die polnische Regierungspartei die Rechte der Opposition im Parlament beschnitt, konnte diese sich nicht mehr, wie sonst, mit Aussicht auf Erfolg an das Verfassungsgericht wenden – das wird inzwischen von der Regierung kontrolliert. Eine Demokratie misstraut nicht ihren eigenen Bürger und der Opposition, sondern erleichtert es ihnen, ihre Rechte vor unabhängigen Gerichten durchzusetzen. Die Gleichschaltung von Gerichten ist entsprechend nicht illiberal, sondern undemokratisch.

Im Übrigen geht das Problem über die Gerichte hinaus: Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa kritisierte, dass bei den [...] Parlamentswahlen [im April 2018] in Ungarn die Grenzen zwischen Regierungspartei und Staat so überlappten, dass die Opposition nicht mehr auf Augenhöhe konkurrieren kann. Die sogenannten illiberalen Demokratien haben also ein fundamentales Demokratieproblem.

Es gibt illibrale Politikentscheidungen, zum Beispiel gegen die gleichgeschlechtliche Ehe oder für restriktive Einwanderungsgesetze. Das ließe sich illibrale Politik nennen, sie ist aber nicht undemokratisch, wenn eine Mehrheit so entschieden hat. Wenn aber Regierungsparteien den Staat umbauen, um die Gerichte und die Medien zu kontrollieren, und wenn Bürgergruppen schikaniert werden, sollte man von einer beschädigten Demokratie sprechen, die zum autoritären Staat werden kann. Kurz: Ein illiberaler Staat ist oft undemokratisch oder autoritär. Undemokratisch oder autoritär sind die passenden Begriffe.

Nils Meyer-Ohlendorf und Michael Meyer-Resende sind Mitgründer von Democracy Reporting International, einer unabhängigen Organisation, die sich weltweit für politische Partizipation und Entwicklung von demokratischen Institutionen einsetzt.

Nils Meyer-Ohlendorf / Michael Meyer-Resende, „Nicht ‚illiberal‘, sondern undemokratisch“, in: Süddeutsche Zeitung vom 9. Oktober 2018



Kommt er dieser Pflicht nicht nach, so kann der EuGH auf Antrag der Europäischen Kommission finanzielle Sanktionen verhängen – mehr jedoch nicht.

Gegen Polen und Ungarn sind im Kontext der Rechtsstaatskrise bereits mehrere erfolgreiche Verfahren geführt worden. So stellte der EuGH beispielsweise im Jahr 2021 fest, dass die Beeinträchtigungen des polnischen Justizwesens gegen Polens rechtsstaatliche Verpflichtungen aus der Europäischen Verfassung verstößen. Die Arbeit der umstrittenen Disziplinarkammer zur Maßregelung von Richterinnen und Richtern sei abzuschaffen. Bereits entlassene Richterinnen und Richter müssten wieder eingestellt werden. Weil sich Polen jedoch weigerte, die Entscheidungen des EuGH zu den umstrittenen Justizreformen umzusetzen, verurteilte dieser Polen im Oktober 2021 zur Zahlung eines Zwangsgeldes in Höhe von einer Million Euro täglich. Eine solch hohe Summe wurde zuvor noch gegen keinen anderen EU-Mitgliedstaat verhängt.

Rechtsstaatlichkeitsmechanismus: Neben den in der Europäischen Verfassung angelegten allgemeinen Verfahren zum Schutz der europäischen Wertegemeinschaft hat die EU mit dem Rechtsstaatlichkeitsmechanismus jüngst einen neuen Mechanismus geschaffen, der spezifisch auf die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten abzielt. Die rechtliche Grundlage des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus ist die Verordnung 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Ministerrates vom 16. Dezember 2020. Weil dieser neue Rechtsstaatlichkeitsmechanismus die Auszahlung von Geldern aus dem europäischen Haushalt nun an die Existenz eines gewissen Niveaus an Rechtsstaatlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten knüpft, die mitgliedstaatliche Rechtsstaatlichkeit also zu einer Bedingung für die Zuwendung europäischer Finanzmittel macht, wird er auch als „Konditionalitätsmechanismus“ bezeichnet.

Art. 1 VO 2020/2092

In dieser Verordnung sind die Regeln festgelegt, die zum Schutz des Haushalts der Union im Falle von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten erforderlich sind.

Art. 3 VO 2020/2092

Für die Zwecke dieser Verordnung kann Folgendes ein Hinweis auf Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit sein:

- a) die Gefährdung der Unabhängigkeit der Justiz;
- b) das Versäumnis, willkürliche oder rechtswidrige Entscheidungen von Behörden einschließlich Strafverfolgungsbehörden, zu verhüten, zu korrigieren oder zu ahnden, die ihre ordnungsgemäße Arbeit beeinträchtigende Einbehaltung finanzieller und personeller Ressourcen oder das Versäumnis, sicherzustellen, dass keine Interessenkonflikte bestehen;
- c) die Einschränkung der Zugänglichkeit und Wirksamkeit von Rechtsbehelfen, auch mittels restriktiver Verfahrensvorschriften und der Nichtumsetzung von Gerichtsentscheidungen oder der Einschränkung der wirksamen Untersuchung, Verfolgung oder Ahndung von Rechtsverstößen.

Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs mit 15 Richterinnen und Richtern. EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hält am 7. Juni 2022 im Europäischen Parlament eine Rede zum Rechtsstaat in Polen.



Art. 4 VO 2020/2092

(1) Geeignete Maßnahmen sind zu ergreifen, wenn [...] festgestellt wird, dass Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen.

Kernvoraussetzung für die Aktivierung des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus ist dabei allerdings nicht „irgendein“ Verstoß gegen das europäische Rechtsstaatsprinzip, sondern ein Verstoß, der – wie in Art. 4 dargelegt – die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigt oder ernsthaft zu beeinträchtigen droht.

Im Jahr 2021 hatten Polen und Ungarn sich mit einer Klage vor dem EuGH gegen die dem Rechtsstaatlichkeitsmechanismus zugrunde liegende europäische Verordnung gewendet. Beide Staaten argumentierten, dass der Rechtsstaatlichkeitsmechanismus die strengen Anforderungen an eine Sanktionierung im Rahmen des Sanktionsverfahrens nach Art. 7 EUV aushöhle. Diesem Vorbringen trat der EuGH im Jahr 2022 jedoch entgegen: Der Rechtsstaatlichkeitsmechanismus diene – anders als das Sanktionsverfahren – nicht primär der Bestrafung von Verstößen gegen den europäischen Grundwert der Rechtsstaatlichkeit, sondern dem Schutz des europäischen Haushalts vor einer den Zielen und Werten der EU widersprechenden Nutzung europäischer Finanzmittel. Kurz darauf wurde der Rechtsstaatlichkeitsmechanismus mit der formellen Einleitung eines Verfahrens gegen Ungarn im April 2022 erstmals ausgelöst.

Monitoringsysteme: Neben solchen „harten“ Maßnahmen, die eine konkrete sanktionierende Wirkung entfalten, existieren auch „weiche“ Maßnahmen, die auf die Beobachtung und Prävention rechtsstaatsgefährdender Tendenzen gerichtet sind.

Mit dem sogenannten Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips hat die EU im Jahr 2014 ein strukturiertes Dialogverfahren eingeführt, das aufkommenden Gefahren für die Rechtsstaatlichkeit in einem EU-Mitgliedstaat früh entgegenwirken soll. Im Rahmen dieses Verfahrens bewertet die Europäische Kommission die Entwicklungen der Rechtsstaatlichkeit eines EU-Mitgliedstaates, formuliert Empfehlungen und begleitet deren Umsetzung. Bislang ist der Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips nur einmal angewandt worden. Dies war im Jahr 2016 in Bezug auf Polen. Obwohl sämtliche Verfahrensstufen durchlaufen wurden, konnte eine weitge-



Das EU-Justizbarometer 2022

Die Europäische Kommission hat heute mit dem EU-Justizbarometer 2022 die zehnte Ausgabe dieses Instrumentariums veröffentlicht, das einen Jahresüberblick mit vergleichbaren Daten über die Effizienz, Qualität und Unabhängigkeit der Justizsysteme in allen Mitgliedstaaten liefert. [...]

Die wichtigsten Ergebnisse des Justizbarometers 2022 im Überblick:

- Spielraum für Verbesserungen bei der Digitalisierung der Justizsysteme: [...] Mehrere Mitgliedstaaten haben neue Maßnahmen ergriffen, um ein ordnungsgemäßes Funktionieren der Gerichte und einen fortlaufenden und einfachen Zugang zur Justiz für alle zu gewährleisten. Dennoch zeigten die Ergebnisse des Justizbarometers 2022, dass die Mitgliedstaaten die Reformen zur Modernisierung in diesem Bereich beschleunigen müssen. So besteht insbesondere in einigen Mitgliedstaaten noch Verbesserungsbedarf.
- Kein gleichberechtigter Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderungen: Im EU-Justizbarometer 2022 wird erstmals eine Bestandsaufnahme der bestehenden Regelungen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen beim gleichberechtigten Zugang zur Justiz vorgenommen. Wenn gleich alle Mitgliedstaaten zumindest einige (verfahrenstechnische) Vorkehrungen getroffen haben, so bietet nur die Hälfte der Mitgliedstaaten auch Brailleschrift oder Gebärdensprache auf Anfrage an.
- Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz in der Bevölkerung nach wie vor problematisch: In 17 Mitgliedstaaten hat sich die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz durch die breite Öffentlichkeit gegenüber 2016 verbessert. Seit dem letzten Jahr jedoch ist die von der breiten Öffentlichkeit wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz in 14 Mitgliedstaaten zurückgegangen. In einigen wenigen Mitgliedstaaten ist die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz jedoch nach wie vor besonders gering.
- Vorhandene Garantien zur Stärkung des Anlegervertrauens: Was den Zugang zur Justiz und seine Auswirkungen auf das Anlegervertrauen, das Unternehmensumfeld und das Funktionieren des Binnenmarkts anbelangt, so enthält das Justizbarometer 2022 auch Daten zur Verwaltungseffizienz, zu rechtlichen Garantien in Bezug auf Verwaltungsentscheidungen und zum Vertrauen in den Investitionsschutz. Die Ergebnisse zeigen, dass Unternehmen in fast allen Mitgliedstaaten eine finanzielle Entschädigung für Schäden erhalten können, die durch Verwaltungsentscheidungen oder die Untätigkeit der Verwaltung verursacht wurden, und die Gerichte können die Vollstreckung von Verwaltungsentscheidungen auf Antrag aussetzen. [...]

Hintergrund

Das im Jahr 2013 erstmals erschienene EU-Justizbarometer ist Teil des Instrumentariums der EU, mit dem die Kommission die Justizreformen in den Mitgliedstaaten begleitet. Das Justizbarometer konzentriert sich auf die drei Hauptbausteine eines leistungsstarken Justizsystems:

- Effizienz: Indikatoren für Verfahrensdauer, Verfahrensschlussquote und Zahl der anhängigen Verfahren;
- Qualität: Indikatoren für die Zugänglichkeit der Justiz, wie z.B. Prozesskostenhilfe und Gerichtsgebühren, Schulungen, finanzielle und personelle Ausstattung und Digitalisierung;
- Unabhängigkeit: Indikatoren für die Wahrnehmung der richterlichen Unabhängigkeit in der breiten Öffentlichkeit und in Unternehmen, den Schutz von Richtern und die Garantien in Bezug auf die Arbeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden. Wie in früheren Ausgaben werden in der Ausgabe 2022 Daten aus zwei Eurobarometer-Umfragen vorgestellt, in denen es darum geht, wie die Unabhängigkeit der Justiz in den einzelnen Mitgliedstaaten von der Öffentlichkeit und den Unternehmen wahrgenommen wird.

Die Ergebnisse des EU-Justizbarometers 2022 sind in die länderspezifische Bewertung im Rahmen des Europäischen Semesters 2022 sowie in die Bewertung der Resilienz- und Aufbaupläne der Mitgliedstaaten eingeflossen, in denen die aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zu finanzierenden Investitions- und Reformmaßnahmen aufgeführt sind. In der Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021, in der die strategischen Leitlinien für die Implementierung der Aufbau- und Resilienzfazilität festgelegt sind und mit der sichergestellt wird, dass sich die neue Wachstumsagenda auf eine ökologische, digitale und nachhaltige Erholung stützt, wird auf die Verbindung zwischen leistungsfähigen Justizsystemen und dem Unternehmensumfeld in den Mitgliedstaaten hingewiesen. Gut funktionierende und vollständig unabhängige Justizsysteme wirken sich positiv auf Investitionsentscheidungen und die Schnelligkeit aller Akteure bei der Einleitung von Investitionsprojekten aus.

Im Rahmen des Programms „Justiz“ 2021–2027 stellt die EU über 300 Mio. EUR für die Weiterentwicklung eines europäischen Rechtsraums bereit. Dies wird auch dazu beitragen, die Wirksamkeit der nationalen Justizsysteme zu verbessern und die Rechtsstaatlichkeit, die Demokratie und den Schutz der Grundrechte zu stärken, unter anderem durch die Gewährleistung eines effektiven Zugangs zur Justiz für die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen. Mit dem Programm werden die Aus- und Fortbildung von Richtern und anderen Angehörigen der Rechtsberufe, gegenseitiges Lernen, die justizielle Zusammenarbeit und Sensibilisierungsmaßnahmen finanziert.

Europäische Kommission, „EU-Justizbarometer 2022: Zehn Jahre Beobachtung der Effizienz der Justizsysteme“, Pressemeldung vom 19. Mai 2022

hende Erosion der Rechtsstaatlichkeit in Polen aber, wie bereits erläutert, nicht verhindert werden.

Darüber hinaus bemüht sich die EU darum, die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit in ihren Mitgliedstaaten transparent zu machen. Zwei Instrumente, die in diesem Zusammenhang besonders herausragen, sind der Bericht zur Rechtsstaatlichkeit und das Justizbarometer. Mit dem Bericht zur Rechtsstaatlichkeit veröffentlicht die Europäische Kommission seit

2020 jährlich eine Bewertung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten. Das Justizbarometer liefert seit 2013 Daten zur Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz der mitgliedstaatlichen Justizsysteme.

Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene

In einer globalisierten Welt ist die Idee der Rechtsstaatlichkeit für die internationale Ebene bedeutsam. Dies gilt für die internationale öffentliche Gewalt wie für zwischenstaatliche Beziehungen.

Dass die Idee der Rechtsstaatlichkeit sich nicht allein auf den Staat als klassischen Rahmen der Ausübung öffentlicher Gewalt bezieht, wurde bereits erläutert. In ihren zentralen Zielsetzungen – der Unterbindung von Anarchie auf der einen sowie der Abwehr hoheitlicher Tyrannei auf der anderen Seite – lässt sich die Rechtsstaatlichkeit vielmehr auch auf jede andere gemeinschaftliche Organisationsform anwenden, die durch öffentliche Gewalt geprägt ist (oder zumindest geprägt sein könnte). Dies gilt auch für die internationale Ebene. Zu unterscheiden ist dabei allerdings zwischen der Rechtsstaatlichkeit internationaler Institutionen, die zur Ausübung öffentlicher Gewalt befähigt sind, und den allgemeinen zwischenstaatlichen Beziehungen als solchen.

Skulptur „Non Violence“ des schwedischen Künstlers Carl Fredrik Reuterswärd (1988) vor der VN-Zentrale in New York als Symbol für Frieden und Gewaltlosigkeit

Rechtsstaatlichkeit internationaler Institutionen

Ähnlich wie staatliche Institutionen können auch internationale Institutionen öffentliche Gewalt ausüben (internationale öffentliche Gewalt). Um die Idee der Rechtsstaatlichkeit auf der internationalen Ebene anzuwenden, ist diese internationale öffentliche Gewalt von entscheidender Bedeutung.

Internationale öffentliche Gewalt

Zentral für die internationale öffentliche Gewalt ist das Phänomen der Globalisierung. Die Globalisierung bezeichnet die Zunahme der weltweiten Verflechtung politischer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher, sozialer, ökologischer und technischer Vorgänge. Dieser Prozess erzeugt zwar viele positive Effekte, stellt die Weltgemeinschaft jedoch zugleich auch vor neuartige grenzüberschreitende Herausforderungen, etwa wenn interna-



Global Governance als politische Reaktion

[...] [E]s entwickelt sich zunehmend ein System globalen Regierens, das die Politikwissenschaft als Global Governance bezeichnet. Es umfasst die Gesamtheit der kollektiven Regelungen, die auf globale Problemlagen oder Sachverhalte zielen. Governance umfasst dabei den zu regelnden Inhalt wie auch die Normen, die den Prozess beschreiben, über den eine Regelung zustande kommt und durchgesetzt wird. Die beteiligten Akteure rechtfertigen Governance mit dem Anspruch, dem gemeinsamen Interesse eines Kollektivs oder – stärker noch – dem Gemeinwohl zu dienen. Dahinter können sich aber oft nationale Interessen verbergen.

Denn nationale Regierungen spielen dabei nach wie vor eine wichtige Rolle. Sie koordinieren und harmonisieren ihre Politik, gegebenenfalls beziehen sie auch nichtstaatliche Akteure ein. Die wechselseitige Verpflichtung auf eine diskriminierende Handelspolitik zu verzichten ist ein Beispiel für dieses globale Regieren durch gemeinsames Regierungshandeln. Es haben sich zunehmend auch andere Formen transnationalen Regierens entwickelt: Gesellschaftliche Gruppierungen wirken grenzüberschreitend zusammen und geben sich selbst Regeln, ohne dass die Staaten dabei eine wesentliche Rolle spielen. [...]

Es ist das Gesamtarrangement dieser verschiedenen Steuerungsformen, das Global Governance ausmacht. Mit der Entwicklung solcher Steuerungsformen hat sich die internationale Politik grundlegend gewandelt, es entsteht internationale politische Autorität: Staaten erkennen formal oder de facto an, dass Entscheidungen oder Interpretationen auf der internationalen Ebene getroffen werden können, die die eigene Jurisdiktionskraft haben, wenn sie den eigenen nationalstaatlichen Regelungen und Prioritäten widersprechen. [...]

Mit Global Governance wird das lange Zeit kennzeichnende Strukturmerkmal traditioneller internationaler Politik untergraben: Internationale Politik ist nicht mehr nur horizontale Politik zwischen Staaten, sondern besitzt nun auch vertikale Komponenten zwischen internationalen Institutionen einerseits und Staaten sowie Individuen andererseits. Global Governance wirkt damit tief und machtvoll in nationale Gesellschaften hinein, ohne dass dies durch die nationale Regierung einfach unterbunden werden kann.

Der Begriff Global Governance und die damit verbundenen politischen Abläufe werden auch längst kritisch beäugt. Der Politikwissenschaftler Claus Offe beklagt zum Beispiel die Subjektlosigkeit des Governancebegriffs, die auch etwa im Vergleich zum Begriff des Regierens deutlich wird: „Es geschieht etwas, aber niemand hat es getan“. Die politischen Prozesse, die aus der Perspektive der Global Governance analysiert werden, machen es in der Tat schwer, für bestimmte Politikergebnisse Verantwortlichkeiten zuzuschreiben. Global Governance [...] ist aber kein politisches Programm, sondern ein analytischer Begriff. In diesem Sinne dient er nicht der Rechtfertigung globaler Verhältnisse – wie das frühen, politisch benutzten Verwendungen des Begriffs vorgeworfen werden konnte –, sondern der kritischen Analyse globaler politischer Prozesse. Aus einer solchen kritischen Perspektive sind drei Strukturprobleme der Global Governance besonders augenfällig.

Koordinationsprobleme: Global Governance setzt sich aus einem unübersichtlichen Flickwerk von internationalen Insti-

tutionen zusammen, die zumeist sektorale, manchmal aber auch regional begrenzt sind, wobei die Begrenzungen unscharf sind. Es gibt fast immer Überschneidungen, was die Mitglieder wie auch die Themen betrifft. [...]

Das Fehlen von Mechanismen zur Koordination von Governance, wie sie auf der nationalstaatlichen Ebene vor allem von Regierungschefs [...], Verfassungsgerichten [...] und der öffentlichen Meinung [...] bereitgestellt werden, verweist auf einen ersten strukturellen Mangel von Global Governance. Zwar interagieren die unterschiedlichen internationalen Institutionen miteinander und passen sich dabei kontinuierlich einander an, aber eine Gesamtkoordination bleibt aus. [...]

Es fehlen problemfeldübergreifende Instanzen, die Kollisionen zwischen Teilbereichen der Global Governance grundwerteorientiert behandeln – solche Instanzen zu haben, ist für eine konstitutionelle Ordnung zentral. Auch das Verhältnis zwischen internationalen und nationalen Regeln bleibt häufig unbestimmt und variiert je nach den nationalen Verfassungen der beteiligten Staaten. [...]

Auch das Verhältnis zwischen transnationalen Regimen und nationaler Rechtslage ist nicht selten unklar. [...] Im Ergebnis erweist sich Global Governance als äußerst zersplittert.

Legitimationsprobleme: Global Governance erzeugt auch Legitimationsprobleme. So lange sich internationale Institutionen auf die bloße Bearbeitung von Interdependenzproblemen beschränkten, welche das Einverständnis jedes Mitgliedstaates voraussetzte, stellte sich das Legitimationsproblem kaum. [...] Das ändert sich jedoch durch die zunehmende Autorität internationaler Institutionen. Nun wird auch deren Input-Legitimität und insbesondere deren Demokratisierung gefordert. Manche halten aber einen demokratischen Prozess jenseits des Nationalstaates für strukturell ausgeschlossen, da die EU und die anderen internationalen Organisationen die sozialen Voraussetzungen für Demokratie nicht erfüllen. [...] Somit entsteht ein wachsendes Bedürfnis nach anderen Formen der direkten Legitimierung internationaler Entscheidungen. Darauf reagieren internationale Institutionen teilweise, indem sie neue legitimationsstiftende Verfahren wie etwa zum Schutz der Menschenrechte einrichten. Allerdings können solche Mechanismen nicht den gesamten Legitimationsbedarf decken. [...]

Verteilungsprobleme: der vereinseitigende Liberalismus: Ein weiteres strukturelles Defizit von Global Governance betrifft die systematische Bevorzugung der ökonomischen Liberalisierung. Zum einen fällt es dem Nationalstaat in einer globalisierten Welt zunehmend schwerer, die gewohnten Sozialstandards aufrechtzuerhalten. [...] Außerdem haben die meisten internationalen Institutionen selbst eine liberalisierende Stoßrichtung. Ob es darum geht, Handelsbarrieren zu beseitigen, Kapitalverkehrskontrollen abzuschaffen oder einheitliche Bilanzierungsstandards zu gewährleisten: Der angestrebte Effekt ist zumeist die Schaffung von offenen Weltmärkten, um Effizienzgewinne einfahren zu können. Viel seltener geht es bislang darum, Märkte zu regulieren, um Stabilität zu schaffen und unerwünschte Verteilungseffekte zu verhindern. [...]

Michael Zürn, „Globalisierung und Global Governance“, in: IzbP 325/2015 „Regieren jenseits des Nationalstaats“, S.4ff.

tionale Finanzströme reguliert, der Klimawandel verlangsamt oder der internationale Terrorismus bekämpft werden sollen.

Als Reaktion auf diese grenzüberschreitenden Herausforderungen verschieben sich schon seit geraumer Zeit bestimmte Aufgaben und Funktionen von der nationalstaatlichen auf die internationale Ebene. Die Politikwissenschaft bezeichnet diesen Prozess als *Global Governance*, also als Begründung globalen Regierungshandelns. Anders als in einem Staat erfolgt *Global Governance* jedoch nicht durch einen zentralen Akteur (etwa eine Art „Weltregierung“), sondern durch eine Vielzahl unterschiedlicher Institutionen und Mechanismen.

Einen besonders relevanten Aspekt der *Global Governance* bildet die „internationale öffentliche Gewalt“. Sie existiert immer dann, wenn Staaten einer eigenständigen internationalen Institution bestimmte Kompetenzen einräumen, um verbindlich Verhaltensregeln zu setzen und/oder durchzusetzen. Dabei hat die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt einen erweiterten Adressatenkreis im Vergleich zur Ausübung öffentlicher Gewalt in einem Staat. Betroffen sind nicht nur die Bürgerinnen und Bürger der Staaten, welche die internationale Institution einsetzen, sondern mitunter auch die Staaten selbst.

Neben der EU, die hier bereits gesondert behandelt wurde (siehe S. 54 ff.), existieren heute viele internationale Institutionen, die in ihrem Inhalt und Umfang ganz unterschiedlich internationale öffentliche Gewalt ausüben. Dazu gehört das Handeln der Weltgesundheitsorganisation (WHO), wenn diese rechtsverbindliche internationale Gesundheitsvorschriften gegenüber ihren Mitgliedstaaten erlässt. Genannt werden kann außerdem die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD), die über die Bewilligung von Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung in ärmeren Ländern entscheidet. Vor allem gehören aber auch internationale Gerichte zu den Institutionen, die mit ihren verbindlichen Urteilen internationale öffentliche Gewalt gegenüber Staaten und Individuen ausüben. Dies ist etwa dann der Fall, wenn der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) einen Staat wegen der Verletzung von Menschenrechten zu einer Entschädigungszahlung verurteilt oder wenn der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) einer Person wegen eines Kriegsverbrechens eine Freiheitsstrafe auferlegt.

Internationale Anwendbarkeit der Rechtsstaatsidee

Wie auf staatlicher Ebene, so ist auch auf internationaler Ebene die Einrichtung öffentlicher Gewalt nicht allein nützlich, um globale Probleme zu lösen, sondern birgt stets auch das Risiko eines Machtmissbrauchs. Die Idee rechtsstaatlicher Ordnung, die sich dieser grundlegenden Ambivalenz widmet, lässt sich daher in ihren zentralen Zielsetzungen auch auf internationale Institutionen, die internationale öffentliche Gewalt ausüben, anwenden. Einerseits ist der Rechtsstaatlichkeit wegen ihrer friedens-, sicherheits- und ordnungsstiftenden Effekte durchaus an der Begründung internationaler öffentlicher Gewalt gelegen. Andererseits sieht die Idee der Rechtsstaatlichkeit auch für die internationale Ebene vor, dass die Ausübung von Gewalt gewissen Begrenzungen unterworfen ist. Zumindest dem Grundsatz nach können die verschiedenen rechtsstaatlichen Anforderungen an die Begründung und Begrenzung öffentlicher Gewalt (siehe oben S. 8 ff. und S. 10 ff.) daher auch auf die internationale Ebene übertragen werden.

Zur Rechtsstaatlichkeit der Vereinten Nationen

Ein aus globaler Perspektive besonders wichtiges Beispiel einer internationalen Institution, der es erlaubt ist, internationale öffentliche Gewalt auszuüben, sind die Vereinten Nationen (VN).

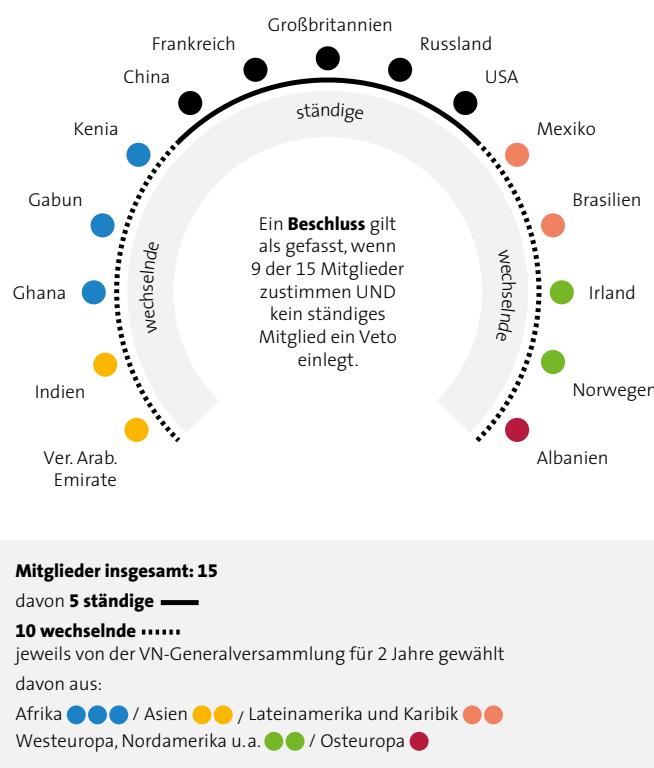
Die VN sind eine zwischenstaatliche Einrichtung, die durch die Charta der Vereinten Nationen (VN-Charta) geschaffen wurde und der mit 193 Staaten nahezu alle Staaten der Welt angehören. In der VN-Charta haben sich die Mitgliedstaaten auf eine internationale Sicherheits- und Friedensordnung geeinigt, welche insbesondere jede gewaltsame Auseinandersetzung zwischen Staaten verbietet. Eine der wesentlichsten Aufgaben der VN liegt laut ihrer Charta in der Sicherung dieser Sicherheits- und Friedensordnung. Zur Erfüllung dieser Aufgabe verfügen die VN in einem außergewöhnlichen Maß über die Fähigkeit zur Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt. Dies gilt vor allem für den VN-Sicherheitsrat – ein Organ der VN, dem die fünf ständigen Mitglieder China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA sowie zehn nichtständige Mitglieder angehören. Letztere wechseln in einem regelmäßigen Turnus von zwei Jahren, wobei jedes Jahr fünf nichtständige Mitglieder neu gewählt werden.

Unterzeichnung der VN-Charta durch den US-Präsidenten Harry S. Truman am 26. Juni 1945 in San Francisco (l.); Treffen des VN-Sicherheitsrates im VN-Hauptsitz in New York City am 13. Juli 2022 (r.).



Der VN-Sicherheitsrat

193 Staaten sind in den **Vereinten Nationen** (VN) zusammengeschlossen. Ihre wichtigsten Ziele sind die Wahrung des Weltfriedens und internationale Sicherheit. Zur Verfolgung der Ziele kann der **VN-Sicherheitsrat** bindende **Beschlüsse** fassen.



VN-Sicherheitsrat anhand von Kapitel VII der VN-Charta über die Errichtung von Kriegsverbrechertribunalen entscheidet – in der Vergangenheit insbesondere den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien und den Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda – und dabei auch das jeweils anzuwendende Völkerstrafrecht festlegt. Das gleiche gilt, wenn der VN-Sicherheitsrat in gesetzesähnlicher Form Pflichten der VN-Mitgliedstaaten bestimmt, um die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu unterbinden.

Wichtige Artikel des Kapitels VII der VN-Charta

Art. 39 VN-Charta

Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.

Art. 41 VN-Charta

Der Sicherheitsrat kann beschließen, welche Maßnahmen – unter Ausschluss von Waffengewalt – zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen; er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Maßnahmen durchzuführen. Sie können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen einschließen.

Art. 42 VN-Charta

Ist der Sicherheitsrat der Auffassung, dass die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen.

Wo internationale öffentliche Gewalt in einem solch erheblichen Umfang begründet wird, dient sie zwar einerseits dem rechtsstaatlichen Ziel der Befriedung und Ordnung der internationalen Gemeinschaft. Zugleich stellt sich angesichts des mit ihr verbundenen Risikos eines Machtmissbrauchs jedoch auch die Frage nach rechtsstaatlichen Begrenzungen des VN-Sicherheitsrats.

Die VN-Generalversammlung, das Organ der VN, in dem alle 193 VN-Mitgliedstaaten vertreten sind, stellte daher in ihrer wichtigen Resolution 67/1 aus dem Jahr 2012 fest: „Wir erkennen an, dass Rechtsstaatlichkeit für alle Staaten gleichermaßen wie auch für die internationalen Organisationen gilt, einschließlich der Vereinten Nationen und ihrer Hauptorgane, und dass die Achtung und Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Gerechtigkeit als Richtschnur für alle ihre Aktivitäten dienen und ihrem Handeln Berechenbarkeit und Legitimität verleihen soll.“ Anhand dieser Resolution wird

Internationale Strafverfolgung in Den Haag

[...] Die Geschichte der internationalen Strafjustiz ist auch die Geschichte einer Emanzipation – des Rechts von der Macht. Als der UN-Sicherheitsrat in den 1990er Jahren erstmals Kriegsverbrechertribuale schuf, für Jugoslawien und Ruanda, da achtete das UN-Gremium noch sehr genau darauf, nichts von seiner Macht aus der Hand zu geben. Der Sicherheitsrat schuf die Kriegsverbrechertribuale als vollständig untergeordnete Einrichtungen. Er wählte sowohl Richterinnen und Richter als auch Anklägerinnen und Ankläger aus und behielt so Einfluss bis hin zur Möglichkeit, diese Tribunale jederzeit wieder zu schließen.

Erst 1998 kam die Zeitenwende. Der Internationale Strafgerichtshof (International Criminal Court, ICC), der 1998 auf einer Staatenkonferenz in Rom gegründet wurde, wurde als unabhängige Institution ins Leben gerufen. Er steht außerhalb des UN-Gefüges. Den Staaten steht es frei, ihm beizutreten. Als im Sommer 2002 eine kritische Masse von 60 Ländern erreicht war, die das sogenannte Römische Statut ratifiziert hatten, nahm der Gerichtshof in Den Haag seine Arbeit auf.

Laut Statut wird der Gerichtshof nur tätig bei Völkermord, schweren Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und seit 2018 auch bei Angriffskrieg („Aggression“). Zudem ist er nur dann zuständig, wenn Staaten diese Delikte auf nationaler Ebene nicht verfolgen können oder wollen. Angeklagt werden können Einzelpersonen, sofern das Land, in dem die Verbrechen begangen wurden, dem Gerichtshof beigetreten ist – oder wenn das Heimatland des Täters das Statut ratifiziert hat.

[...] Dass der Internationale Strafgerichtshof auch das Verbrechen der „Aggression“ verfolgen darf, bedeutet für ihn eine politisch überaus heikle Aufgabe. [...] Die Richterinnen und Richter haben [...] die Autorität zu entscheiden, wer in einem militärischen Konflikt der Aggressor ist, und wer das Recht zur Verteidigung auf seiner Seite hat.

[...] Allerdings: Eine präzise Definition, was ein Angriffskrieg ist, gibt es nicht. Auch im Statut des Strafgerichtshofs ist der Tatbestand auffallend vage gehalten. [...]

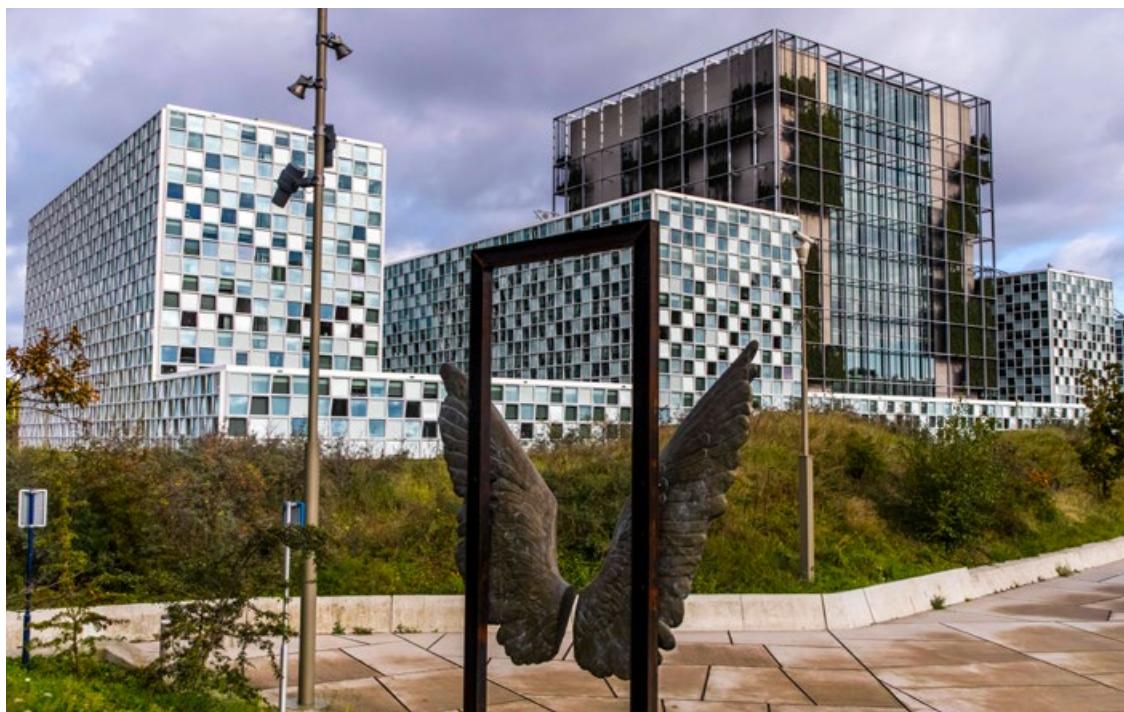
Wann und ob das Gericht zum Straftatbestand der „Aggression“ urteilen muss, ist ungewiss. Bislang haben nur etwas mehr als 30 Staaten, vor allem aus Europa und Lateinamerika, die Erweiterung des Römischen Statuts anerkannt – gerade so viel, dass die Änderung in Kraft treten konnte.

[...] Gegen 39 Personen hat der ICC bis heute [2018] Ermittlungen aufgenommen. Minister, Generäle, zwei Staatschefs. Alle kommen aus Afrika. Keine einzige Person aus einem anderen Erdteil ist bislang betroffen.

Schon lange erheben Kritiker wie etwa die Staaten der Afrikanischen Union den Vorwurf, die Haager Juristen konzentrierten ihre Aufmerksamkeit einseitig auf den afrikanischen Kontinent – aus alter postkolonialer Selbstgerechtigkeit gegenüber schwachen Staaten, die nicht auf mächtige Verbündete zählen können, oder ganz schlicht aus Rassismus.

[...] Also, Rassismus? Ganz im Gegenteil, sagt die heutige Chefklägerin Fatou Bensouda, die zuvor Justizministerin von Gambia war. Sie und ihre Mitarbeiter konzentrierten ihre Aufmerksamkeit auf Afrika, weil dort eben besonders viele Menschenrechtsverlet-

„De Arc“ in Den Haag (Niederlande) ist seit April 2016 Sitz des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH). Er ist seit 2003 für die Verfolgung von Straftaten wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen zuständig. Vor dem Gerichtsgebäude steht seit 2019 die Skulptur „Wings of Mexico“ des mexikanischen Künstlers Jorge Marín, eine Spende der mexikanischen Regierung an den IStGH.



zungen zu beklagen seien. Das Weltstrafgericht hat begrenzte Ressourcen. Es muss Prioritäten setzen. In anderen Konfliktherden wie etwa Syrien fehlt dem Gerichtshof eine Zuständigkeit, aus Afrika hingegen würden Regierungen, die das Statut des ICC unterzeichnet haben, die Weltjustiz auch immer wieder zur Hilfe rufen.

[...] Gelegenheiten, Nicht-Afrikaner anzuklagen, gab und gibt es. Strafanzeigen gegen westliche Soldaten und Politiker gehen in Den Haag laufend ein. Im Irak sollen britische Soldaten Gefangene gefoltert haben. In Gaza sollen israelische Soldaten Zivilisten beschossen haben. In Afghanistan wird US-Soldaten Folter und sexuelle Gewalt vorgeworfen. Die Reaktion ist stets dieselbe: In Den Haag wird eine sogenannte Vorermittlung eingeleitet. Diese ist grundsätzlich offen, untersucht zum Beispiel in Afghanistan neben den Vorwürfen gegen die USA auch solche gegen die Taliban und afghanische Regierungstruppen. Vorermittlungen betreffen inzwischen auch Kolumbien, die Philippinen und die Ost-Ukraine. Noch nie hat die Chefanklägerin sich aber bereit gezeigt, den nächsten Schritt zu gehen und tatsächlich eine Anklage gegen Nicht-Afrikaner zu beantragen.

[...] [A]n den Tatorten, um die es geht, fehlt etwas Entscheidendes: eine internationale Polizei, die überhaupt Verdächtige nach Den Haag bringen könnte.

Das ist ein heikles Problem. Die Haager Juristen müssen sich darauf verlassen, dass Staaten freundlicherweise von sich aus Verdächtige ausliefern.

[...] So landen die Haager Juristen, deren Unabhängigkeit eine der wichtigsten Errungenschaften des Rom-Statuts war, in der Praxis oft wieder in Abhängigkeiten. Das ist ihr größtes Dilemma. Eigentlich sollte mit der Gründung eines ständigen Internationa-

len Strafgerichtshofs ja gerade die schlechte alte Praxis überwunden werden, in der stets nur Sieger über Besiegte richteten.

[...] Mehr als 120 Staaten sind dem Internationalen Strafgerichtshof bereits beigetreten. Das ist – aus Haager Sicht – die gute Nachricht. Die größten, bevölkerungsreichsten Staaten der Erde sind aber nicht darunter, so Russland, China, die USA, Indien, und fast alle arabischen Staaten sowie Israel und Iran. Das ist die andere Hälfte der Wahrheit.

Vor allem auf die USA, die mit ihren Soldaten in so vielen Weltregionen operiert wie kein anderer Staat, galt einst als Vorreiter der internationalen Strafjustiz. Erst als es 1998 darum ging, einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof einzurichten, der theoretisch nicht nur Jugoslawen oder Ruander, sondern Angehörige aller Staaten anklagen könnte, änderte sich die Haltung der US-Regierung. Sie wurde erst zurückhaltend, dann offen feindselig. Unter Präsident Barack Obama hatte die USA zwischenzeitlich einen pragmatischen Ansatz erprobt und das Weltstrafgericht in einzelnen Fällen wie etwa Libyen unterstützt. Mit der Politik seines Nachfolgers Donald Trump hat sich die Ablehnung des Internationalen Strafgerichtshofs wieder verhärtet.

Auch Russland – wie die USA einst Mitunterzeichner des Römischen Statuts – hat das Gericht bis heute nicht anerkannt. Im Zuge der Vorermittlungen in der Ukraine und Georgien, bei denen das Land zu den Konfliktparteien gehört, hat Russland vielmehr 2016 erneut erklärt, dem Gericht nicht beitreten zu wollen. [...]

Ronen Steinke, „Der Internationale Strafgerichtshof“ vom 30. Juli 2018, online unter: bpb.de/169554

Das Oberlandesgericht Koblenz gegen Anwar R.

[...] Ende April 2020 begann der Prozess, in dem Anwar R. wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit angeklagt ist. 17 Jahre lang, das ist unstrittig, hat er beim syrischen Geheimdienst gearbeitet, unter anderem als Ermittlungsleiter in der Abteilung 251, die für die Sicherheit in Damaskus und Umgebung zuständig ist. Untergebracht ist sie in zwei mehrstöckigen Gebäuden in einem Wohngebiet im Zentrum von Damaskus. Ein Gefängnis, das nach dem Stadtviertel Al Khatib genannt wird, gehört dazu. Dort sollen allein zwischen April 2011 bis September 2012, um diesen Zeitraum geht es im Prozess, systematisch Tausende Menschen inhaftiert und gefoltert worden sein. Manche sind an den Folgen gestorben.

Überlebende berichten von sogenannten Willkommenspartys im Innenhof von Al Khatib, bei denen neue Gefangene getreten und geschlagen wurden, mit Fäusten, aber auch mit Gürteln und Schläuchen. Manche wurden so hart mit dem Kopf an die Wand gestoßen, dass sie ohnmächtig wurden. Sie erzählen von überfüllten Zellen, in denen man nur im Stehen schlafen konnte, und von Einzelhaft in so kleinen Räumen, in denen man selbst zusammengerollt wie ein Embryo an die Wände stieß. Von Gestank, Ungeziefer, fehlendem Sauerstoff. Von ungenießbarem und nicht ausreichendem Essen und verweigerter medizinischer Hilfe.

Sie berichten, wie sie mit Augenbinde und auf dem Rücken gefesselten Händen zu den Verhören gebracht wurden, von Elektroschocks, Verbrennungen, Übergüssen mit Wasser und heißem Kunststoff, mit denen sie dann malträtiert wurden. Davon, dass die

Gefangenen an den Händen gefesselt an der Decke aufgehängt werden, so dass nur die Zehenspitzen den Boden berühren. [...]

Anwar R., der es bis zum Rang eines Obersts gebracht hat, war laut Anklage für das Gefängnis verantwortlich. Deshalb ist er wegen 58-fachen Mordes und Folter in mindestens 4000 Fällen, wegen Vergewaltigung und sexueller Nötigung angeklagt. Er wird nicht beschuldigt, selbst gefoltert zu haben. R. soll aber dafür die Verantwortung tragen und so Mittäter sein. [...]

Das Gericht muss nun darüber entscheiden, ob das Assad-Regime in Syrien „einen ausgedehnten und systematischen Angriff auf die Zivilbevölkerung“, also Völkerrechtsverbrechen, begangen hat. Nur dann kann es urteilen – was es im Fall des inzwischen verurteilten Mitangeklagten Eyad A. bereits getan hat. Und das Gericht muss bewerten, ob Anwar R. im Sinne der Anklage schuldig ist.

R. und A. sind die ersten Mitarbeiter des Assad-Regimes, die sich vor einem Gericht verantworten müssen, nicht nur in Deutschland, sondern weltweit. Dass dies in Deutschland möglich ist, liegt am Weltrechtsprinzip im deutschen Völkerstrafgesetzbuch. Demnach können hier auch Straftaten verfolgt werden, wenn Täter und Opfer keine Deutschen sind. Eigentlich gehören die Verbrechen in Syrien vor den Internationalen Strafgerichtshof. Doch dessen Tätigkeit haben Russland und China durch ein Veto im UN-Sicherheitsrat verhindert. Deshalb bleibt nur die nationale Justiz. Fortsetzung auf Seite 72 →



Der Gerichtssaal des OLG Koblenz während des Prozesses gegen den syrischen Geheimdienstmitarbeiter Anwar R. am 2. Dezember 2021

Das Bundeskriminalamt ermittelt bereits seit gut zehn Jahren im Auftrag der Bundesanwaltschaft zu Syrien, zunächst in einem sogenannten Strukturverfahren, dann auch gegen einzelne Personen. [...]

Dass endlich ein Prozess stattfindet, empfinden viele in der syrischen Exilcommunity als einen ersten Schritt in Richtung Gerechtigkeit. Entscheidend sei die Botschaft, dass die Verbrecher früher oder später zur Rechenschaft gezogen würden, sagt einer der Al-Khatib-Überlebenden. Eine andere sagt: „Mein Glaube an Gerechtigkeit wird wiederhergestellt.“ [...]

An einem Mittwoch Mitte August 2020 tritt der Zeuge, der nur Z 28/07/16 genannt wird, mit Perücke, angeklebtem Bart und dickem Brillengestell im Gerichtssaal auf. Weil seine Familie in Syrien vom Geheimdienst bedroht wird, bleibt er anonym. Z 28/07/16 hat 21 Jahre lang für den Allgemeinen Geheimdienst gearbeitet, viel mehr erfährt man über seine Tätigkeit nicht. Er berichtet, wie sich die Lage nach dem Ausbruch der Proteste im Frühling 2011 zugespitzt hat. Folter, sagt er, sei Routine gewesen, es habe nun praktisch keine Vernehmung mehr ohne gegeben. Tote habe man dabei in Kauf genommen. [...]

Anfang November 2020 wirft der Sachverständige Markus Rothschild ein Bild nach dem anderen im Gerichtssaal an die

Wand. Rothschild leitet die Rechtsmedizin der Universität Köln, im Auftrag der Bundesanwaltschaft hat er die sogenannten Caesar-Fotos forensisch untersucht. Ein ehemaliger syrischer Militärfotograf mit dem Decknamen „Caesar“ hat diese bei seiner Arbeit für Assads Regime heimlich kopiert und im Ausland veröffentlicht. Insgesamt sind es über 50 000 Bilder, fast 30 000 zeigen die Leichen von Menschen, die in Gefängnissen der syrischen Geheimdienste gestorben sind. Es sind Fotos von 6787 Personen. [...]

Anwar R. hat im Prozess stets geschwiegen, auch eine Stimmprobe hat er abgelehnt, wohl aus Angst, jemand könnte ihn erkennen. Am fünften Prozesstag, einem Montag Mitte Mai 2020, verlesen seine Anwälte eine Einlassung, 45 Seiten lang. Anwar R. streitet darin alle Vorwürfe ab. [...]

Lange hat R. sich wohl weitgehend mit dem Regime identifiziert. Folgt man seinen Worten, änderte sich das im März 2011, als in Syrien die Menschen gegen ihre Unterdrückung auf die Straße gingen. Das Regime reagierte brutal, die Gefängnisse waren schnell überfüllt. „Das Chaos brach aus“, liest R.s Verteidiger vor.

Folter, das haben zahlreiche Zeugen und Sachverständige im Prozess ausgesagt, gab es schon vor den Demonstrationen, auch in Al Khatib. Jetzt aber eskalierte die Gewalt. Auch dass jeder Demonstrant im Gefängnis landen konnte und nun häufig aus seiner Sicht professionelle Verhöre unmöglich waren, scheint nicht zu R.s Selbstverständnis als Ermittlungsleiter gepasst zu haben. Es ging nicht mehr darum, das sagen viele Zeugen, Informationen zu erlangen. Es ging um Zerstörung und Rache.

[...] Anwar R. [so ein weiterer Zeuge] zeige keine Reue, übernehme keine Verantwortung für die Verbrechen, die er begangen oder zu denen er beigetragen habe. Und er behauptete bis heute, dass es in der Al-Khatib-Abteilung überhaupt keine systematische Folter gab.

Vergebung scheint so nicht möglich zu sein. Umso mehr hoffen die Überlebenden auf ein angemessenes Urteil. Am Donnerstag [13. Januar 2022] wird Anne Kerber, die Vorsitzende Richterin der Koblenzer Strafschutzkammer, das weltweit erste Urteil gegen einen Oberst des syrischen Geheimdienstes verkünden.

[Anwar R. wurde vom OLG Koblenz zu lebenslanger Haft verurteilt – Anm. d. Red.]

Sabine am Orde, „Die Schuld des Anwar R.“, in: taz 12. Januar 2022

Ermittlerteams des Internationalen Strafgerichtshofs in der Ukraine

[...] Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) stellt, wenn [...] in der Ukraine Beweise für Kriegsverbrechen gesammelt werden, eigentlich keine übermäßig hohen rechtsstaatlichen Ansprüche. Wenn Beweise auf schmutzige Weise erhoben worden sein sollten, dann können diese trotzdem vor Gericht verwertbar sein [...].

Falls also zum Beispiel die „Tausenden Telefonate“, die laut dem ukrainischen Botschafter in Deutschland, Andrij Melnyk, schon „als Beweistücke für das Kriegstribunal“ abgefangen worden sind, nicht ganz legal mitgeschnitten worden sein sollten. Oder falls der Bundesnachrichtendienst, der kürzlich Funksprüche russischer Soldaten mithörte, die angeblich von ihren Gräueltaten erzählten, dafür Gesetze brechen musste. [...]

Aber sehr streng ist der Gerichtshof – und das muss er auch sein – in der Frage, ob er an der Nase herumgeführt wird. Diese

Gefahr ist groß im Krieg. Beweismaterial kann manipuliert sein. [...] Bei Satellitenbildern etwa kommt es stark auf die Interpretation an. Bei Facebook-Postings, die neuerdings in Prozessen in Den Haag als Beweismittel anerkannt sind, weil sie zum Beispiel Rückschlüsse auf Truppenbewegungen zulassen können, ist das genauso. Heikel ist indes die Frage, ob ein gepostetes Foto wirklich neu war oder schon älter. Es kann auch einen großen Unterschied ausmachen, ob ein Funkspruch kurz vor dem Massaker in Butscha abgesetzt wurde – oder in Wahrheit eine Woche danach. [...]

Am 1. Juli [2022] wird der Internationale Strafgerichtshof seit 20 Jahren bestehen. Die erste Dekade war ein Dämmerschlaf. Aber jetzt geht es richtig los, jetzt laufen dort bereits vier Strafprozesse gegen afrikanische Beschuldigte parallel. Und gerade schwärmen die Ermittler aus, um es mit einer ehemaligen Supermacht aufzunehmen, mit Russland. [...]

Der Gerichtshof hat ein Mandat für die Ahndung von Kriegsverbrechen in der Ukraine, auch wenn Russland ihn nicht anerkennt. Und er findet im Moment sogar wachsende Unterstützung in den USA. Bisher erkennt zwar auch Washington den IStGH nicht offiziell an, und es ist der Regierung vom Kongress sogar explizit verboten, mit dem Gericht zusammenzuarbeiten. Doch auch Ermittler in den Vereinigten Staaten tragen Beweise gegen Russland zusammen, und die Regierung sucht nach den Worten von Sicherheitsberater Jake Sullivan nach Wegen, ihre Erkenntnisse zu teilen. [...]

Klar ist: Es kann noch lange dauern, bis Präsident Wladimir Putin oder ein anderes Mitglied der russischen Führung wirklich in einer Zelle landet. Erst müsste sie irgendjemand verhaften und nach Den Haag bringen. Vielleicht kommt es nie dazu. Aber: Schon jetzt ist die internationale Strafjustiz zu einem bedeutenden politischen Faktor geworden, vielleicht mehr als je zuvor in einer Situation des Krieges. Bereits jetzt, solange in Den Haag noch Beweise gesammelt, Anklagen geschrieben und Fahndungsersuchen herausgegeben werden, treten spürbare politische Wirkungen ein. Die wahrscheinlich wichtigste Wirkung ist: Russlands Machtelite wird dadurch auf der Weltbühne isoliert, sie kann nicht mehr frei reisen, jedenfalls nicht mehr in die 123 Staaten, die das Statut des IStGH ratifiziert haben und deshalb zur Auslieferung nach Den Haag verpflichtet sind.

[...] Der Internationale Strafgerichtshof ist unabhängig, das heißt, kein Politiker kann ihn zurückpfeifen. Der Effekt ist: Damit brandmarkt man ein Regime als Verbrecherbande, und das bleibt für die betreffenden Personen bis an ihr Lebensende justizierbar. [...]

Schreckt dieser Gedanke nun Russlands Offiziere ab? [...] Rettet dies zumindest ein paar Menschenleben? Das ist die Hoffnung der internationalen Strafjustiz. Es gibt mit Blick auf die Vergangenheit allerdings wenig Grund, da optimistisch zu sein. Das Beispiel Srebrenica mahnt: Der Völkermord an 8000 bosnischen Jungen und Männern im Juli 1995 geschah, kurz nachdem mit großer Geste von den Vereinten Nationen ein Kriegsverbrechertribunal ein-

gerichtet worden war, unter anderem mit der Zuständigkeit für Völkermord. Das hat Ratko Mladić, Radovan Karadžić und andere Befehlshaber der serbischen Seite nicht abgehalten. Sie sind dann erst viele Jahre später in Den Haag verurteilt worden. Abschreckung ist immer zweifelhaft. Aber zumindest die Hoffnung wächst mit den Jahren dann doch – jetzt, da der IStGH mit seinen Ermittlern so viel präsenter ist als früher.

Offen ist, ob das Blatt sich bald wendet. Der Strafgerichtshof muss neutral sein, und das heißt: Auch Berichte über mögliche ukrainische Kriegsverbrechen müssen verfolgt werden. Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte spricht in seinem neuen Bericht über die Lage in der Ukraine von einer „großen Zahl von glaubhaften Berichten und Videoaufnahmen“ auch von Kriegsverbrechen der ukrainischen Seite. So seien unter anderem Menschen, die für Russland-Unterstützer gehalten würden, durch ukrainische Polizisten oder Angehörige der ukrainischen Territorialverteidigung an eine Stange gebunden und mit Eisenstäben geschlagen worden. Auch Fälle von „sexueller Gewalt im Krieg“ seien hier laut UN-Hochkommissariat dokumentiert.

Der Haager Chefankläger Karim Khan hat bewusst nie von einer Russland-Ermittlung gesprochen, sondern stets nur neutral von einer Ermittlung wegen der „Situation in der Ukraine“, mit einem prinzipiell offenen Blick in verschiedene Richtungen. [...]

Ob die ukrainische Regierung dann immer noch so gern mit dem IStGH in Den Haag zusammenarbeiten wird? Ob die westlichen Staaten weiterhin so fleißig Beweise herbeischaffen werden? Eines dürfte sehr sicher sein: Der Internationale Strafgerichtshof wird sie auf die Probe stellen und sie mit der Frage konfrontieren, wie sehr es ihnen wirklich um Prinzipien des Rechts geht.

Ronen Steinke, „Wider das Grauen“, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. April 2022

Der Internationale Strafgerichtshof

| Das Gericht | Anklagebehörde | Die Angeklagten | Das Verfahren |
|---|---|--|--|
| Präsident Piotr Hofmaríski (Polen) + 17 weitere Richter Amtszeit: 9 Jahre (nicht verlängerbar) | Chefankläger Karim A. A. Khan (Großbritannien) Stellvertreter James Stewart (Kanada) | Individuen, keine Staaten wegen - Völkermord - Verbrechen gegen die Menschlichkeit - Kriegsverbrechen - Verbrechen der Aggression (z.B. Angriffskrieg) | Voraussetzung Der Staat, in dem das Verbrechen begangen wurde, kann oder will die Straftat nicht verfolgen. Internationaler Strafgerichtshof wird aktiv auf/wegen: - Initiative eines Vertragsstaates - Resolution des VN-Sicherheitsrats - Initiative des Anklägers |
| - eigenständig - kein Teil der VN - Sitz in Den Haag (Niederlande) | Die Richter und Chefankläger werden von Versammlung der Vertragsstaaten bestimmt. | | Ablauf 1. Ermittlungen 2. Vorermittlungskammer (Pre-Trial) tritt zusammen - Vorladung des Verdächtigen - ggf. wird Haftbefehl ausgestellt |
| Derzeit haben 123 Länder den Vertrag (das Römische Statut) ratifiziert. | | | 3. Prozess 4. Urteil - Höchststrafe: 30 Jahre Haft oder lebenslänglich - Berufung möglich |
| Bedingungen für Anklage | Fälle | | |
| - Taten müssen nach Inkrafttreten des Römischen Statuts (1.7.2002) begangen worden sein - Verbrechen wurde in einem Vertragsstaat verübt oder - Angeklagter hat Staatsangehörigkeit eines Vertragsstaates - ein Drittstaat oder VN-Sicherheitsrat verweisen eine Situation | Bisher Untersuchungen wegen Verbrechen in Afghanistan, Bangladesch/Myanmar, Burundi, Dem. Rep. Kongo, Elfenbeinküste, Georgien, Kenia, Libyen, Mali, Palästinensische Autonomiegebiete, Philippinen, Sudan, Uganda, Ukraine, Venezuela, Zentralafrik. Republik | | |

Die VN-Generalversammlung

Das zentrale Beratungsorgan der Vereinten Nationen (VN) tagt jedes Jahr von September bis Dezember.



| Delegierte arbeiten ... in 6 Ausschüssen | Wichtige Aufgaben |
|---|---|
| Abrüstung und internationale Sicherheit soziale, humanitäre, kulturelle Fragen Verwaltung und Haushalt Wirtschaft und Finanzen besondere politische Fragen und Entkolonialisierung Recht | Prüfung und Genehmigung des Haushalts Ernennung des VN-Generalsekretärs (auf Vorschlag des VN-Sicherheitsrates) Resolutionen und Beschlüsse zu weltpolitischen Fragen (nicht verbindlich) Wahlen – nichtständiger Mitglieder im VN-Sicherheitsrat – Richter am Internationalen Gerichtshof |
| ... in diversen Kommissionen und Ausschüssen (2020 u.a. zu Biodiversität) | |

© picture alliance/dpa/dpa Grafik | dpa-infografik GmbH, 101515; Quellen: Vereinte Nationen, bpb

Stand 2020

besonders deutlich, dass die Rechtsstaatsidee auch auf öffentliche Gewalt, die sich nicht im klassischen Kontext des Staates, sondern auf internationaler Ebene vollzieht, anwendbar ist.

Nichtsdestotrotz gibt es für die rechtsstaatliche Begrenzung der internationalen öffentlichen Gewalt des VN-Sicherheitsrates bis heute keine festen Mechanismen. Zwar sind die Organe der VN bei ihrem Handeln an die rechtlichen Vorgaben der VN-Charta gebunden. Doch eine Aufteilung der internationalen öffentlichen Gewalt der VN (im Sinne eines institutionellen Gleichgewichts) oder gar einen Mechanismus effektiven Rechtsschutzes gegen das Handeln des VN-Sicherheitsrats gibt es nicht.

Beispiel Individuelle Terror-Sanktionslisten: Ein besonders eindrückliches Beispiel für die rechtsstaatlichen Defizite in den VN liefern die Vorgänge um die individuellen Terror-Sanktionslisten der VN.

Infolge der erheblichen Zunahme der globalen terroristischen Bedrohung am Ende des 20. Jahrhunderts beschloss der VN-Sicherheitsrat auf der Grundlage von Kapitel VII der VN-Charta ab dem Jahr 1999 die Einführung eines individuellen Sanktionsregimes. Zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus wurde dabei ein Sanktionskomitee errichtet, welches – auf Antrag einzelner VN-Mitgliedstaaten – fortan über die Aufnahme einzelner Personen auf eine Sanktionsliste entscheiden konnte. Voraussetzung einer Listung war – und ist bis heute – die begründete Überzeugung des Sanktionskomitees, dass eine Person sich entweder selbst terroristisch betätigt oder terroristische Tätigkeiten zumindest aktiv unterstützt.

Die persönlichen Konsequenzen einer solchen Listung sind erheblich. Sie umfassen etwa die Beschlagnahme des Eigentums, Kontensperrungen oder umfassende Reisebeschränkungen der gelisteten Personen. Zwar trifft die Pflicht zur Umsetzung dieser Maßnahmen die im Einzelnen jeweils territorial und personell zuständigen VN-Mitgliedstaaten. Nichtsdestotrotz ist es die Listungsentscheidung des Sanktionskomitees,

die den Ausgangspunkt für die daraus letztlich resultierenden Nachteile bildet. Im Dezember 2021 befanden sich 263 Personen auf dieser Liste. In der ganz überwiegenden Zahl der Fälle war der Grund dabei die Mitgliedschaft in den Terrororganisationen Al-Qaida oder Islamischer Staat.

Trotz der Intensität des sich aus einer Listung ergebenen Folgen für die Betroffenen war das Listungsverfahren zu Beginn der 2000er-Jahre nur in äußerst beschränktem Umfang rechtsstaatlich organisiert. So waren die konkreten Kriterien und Beweiserfordernisse für die Aufnahme auf die Sanktionsliste unklar. Auch wurde den Gelisteten ihre Listung nur selten überhaupt mitgeteilt. Vor allem aber wurde ihnen keinerlei inhaltliche Begründung für die Listungsentscheidung übermittelt. Außerdem existierte praktisch keine Möglichkeit, vor der Listungsentscheidung des Sanktionskomitees angehört zu werden oder sich gegen eine ergangene Listungsentscheidung effektiv zu wehren bzw. diese unabhängig prüfen zu lassen.

Die rechtsstaatlichen Defizite waren so erheblich, dass der EuGH im Jahr 2008 in einem aufsehenerregenden Urteil entschied, dass die Umsetzung persönlicher Konsequenzen für gelistete Personen zumindest in der EU untersagt sei, solange sich die Rechtsstaatlichkeit des gesamten Listungsverfahrens in den VN nicht verbesserte.

Auch in Reaktion auf das Urteil des EuGH sowie auf umfassende Kritik der VN-Mitgliedstaaten (unter anderen Deutschlands), wurde die rechtsstaatliche Situation in den Listungsverfahren der VN vor allem ab Ende der 2000er-Jahre kontinuierlich verbessert. So sind mittlerweile die Kriterien für eine Listungsentscheidung deutlich geschärft worden. Die gelisteten Personen müssen außerdem zwingend über ihre Listung unterrichtet werden, erhalten eine Begründung für ihre Aufnahme auf die Liste und werden so in die Lage versetzt, sich überhaupt gegen ihre Listung wehren zu können. Darüber hinaus ist ein Mechanismus zur regelmäßigen internen Überprüfung des weiteren Vorliegens der Lis-

Rechtsstaatlichkeit in den allgemeinen zwischenstaatlichen Beziehungen

Obwohl die zwischenstaatlichen Beziehungen durch internationale Institutionen und internationale öffentliche Gewalt zunehmend auf gemeinsamen Regeln basieren, überwiegen doch nach wie vor solche Teile deutlich, die keine derartigen Strukturen aufweisen. Nichtsdestotrotz kann die Idee der Rechtsstaatlichkeit auch auf diese Teile der zwischenstaatlichen Beziehungen Anwendung finden.

Anders als bei existierenden Strukturen internationaler öffentlicher Gewalt sind in diesem Fall jedoch eben zuvorderst die rechtsstaatlichen Aspekte der Begründung und nicht der Begrenzung internationaler öffentlicher Gewalt maßgeblich. Für die allgemeinen zwischenstaatlichen Beziehungen bedeutet Rechtsstaatlichkeit daher zuallererst die Existenz und Weiterentwicklung einer funktionierenden zwischenstaatlichen Völkerrechtsordnung anstatt eines anarchischen „Rechts des Stärkeren“. Noch weiter gedacht, folgt aus der Anwendung der Idee rechtsstaatlicher Ordnung darüber hinaus, dass auch in den allgemeinen zwischenstaatlichen Beziehungen eine kontinuierliche Einführung von Strukturen internationaler öffentlicher Gewalt stattfindet, um so verbesserte Mechanismen zu entwickeln, die die Überwachung der Einhaltung der Völkerrechtsordnung ermöglichen.

Aus der Perspektive der Rechtsstaatlichkeit sind die allgemeinen zwischenstaatlichen Beziehungen daher als ein Kontext zu begreifen, in dem lediglich noch keine Strukturen internationaler öffentlicher Gewalt eingerichtet wurden. Rechtsstaatlich betrachtet kann die Zukunft der zwischenstaatlichen Beziehungen folglich nur in der stetigen Vertiefung einer auf das Völkerrecht gestützten, internationalen Integration der Staatengemeinschaft liegen. Auch deshalb stellt der gegenwärtige und eindeutig völkerrechtswidrige russische Angriffskrieg in der Ukraine einen besonders massiven Rückschlag für die internationale Rechtsstaatlichkeit dar.

tungsvoraussetzungen eingeführt worden. Von besonderer Bedeutung ist schließlich die Schaffung einer Kontaktstelle, um individuelle Streichungsanträge einzureichen, und eines Ombudsmannes, welcher gelistete Personen bei entsprechenden Anträgen vor dem Sanktionskomitee unterstützt und auch eine Empfehlung für dessen Entscheidung abgeben kann. Eine Reihe rechtsstaatlicher Bedenken konnten damit ausgeräumt werden.

Gleichwohl entspricht das durch den Ombudsmann unterstützte Streichungsverfahren bis heute nicht den hohen rechtsstaatlichen Anforderungen an die Gewährung effektiven Rechtsschutzes. Besonders problematisch bleibt, dass eben keine unabhängige und unbefangene Institution über die Rechtmäßigkeit der Listung entscheidet, sondern dies nach wie vor das Sanktionskomitee selbst ist – es bleibt folglich Gericht in eigener Sache.

Diese Kritik an den defizitären rechtsstaatlichen Schutzmechanismen gegen die Listung mutmaßlicher Terroristinnen und Terroristen sollte allerdings nicht falsch verstanden werden. Sie ist keineswegs darauf gerichtet, die Effektivität des Kampfes der VN gegen den internationalen Terrorismus zu mindern. Zwar dürfte die Einführung effektiven Rechtsschutzes innerhalb der VN die Aufrechterhaltung einzelner Listungentscheidungen gelegentlich erschweren. Soll der internationale Terrorismus jedoch tatsächlich effektiv bekämpft werden, so kann dies letztlich nur gelingen, wenn seinen auf Rechtlosigkeit und Tyrannei gegründeten Mechanismen stets das Konzept der Rechtsstaatlichkeit entgegengehalten wird. In einer rechtsstaatlichen Ordnung haben dann aber eben auch mutmaßliche Terroristinnen und Terroristen – die Feindinnen und Feinde der Rechtsstaatlichkeit – ein Recht auf rechtliches Gehör und effektiven Rechtsschutz. Denn auch im Kampf gegen den Terrorismus gilt: Der Zweck heiligt nicht die Mittel. Dies ist letztlich das stärkste Argument, das die Rechtsstaatlichkeit dem Terrorismus entgegenhalten kann.

„Guernica“ gilt als eines der bekanntesten Gemälde Pablo Picassos (1881–1973). Es verarbeitet die Bombardierung des gleichnamigen Ortes durch Kräfte des spanischen Faschisten und späteren Diktators Franco und seiner Hilfsgruppen, darunter deutsche Kräfte der „Legion Condor“. Ein Wandteppich des Kunstwerks hängt im Vorraum zum Sitzungssaal des VN-Sicherheitsrates in New York.



Das internationale Gewaltverbot

[...] 1928 machte der von Frankreich und den USA initiierte Briand-Kellogg-Pakt Epoche, mit dem das Verbot des Kriegs Einzug in das geltende Völkerrecht hielt. Auf dem Papier unterstützte die große Mehrheit der Staaten die neue völkerrechtliche Grundnorm alsbald.

Doch schon kurze Zeit später forderten zunächst Japan in der Mandschurei und dann Italien in Abessinien [Monarchie auf dem heutigen Gebiet der Staaten Äthiopien und Eritrea – Anm. d. Red.] das Kriegsverbot gewaltsam heraus. Japans Aggression zog keine Sanktionen nach sich, führte aber im Gefolge der nach dem seinerzeitigen US-amerikanischen Außenminister so benannten Stimson-Doktrin immerhin zu der Herausbildung der völkerrechtlichen Pflicht, gewaltsam vollzogenen Gebietsveränderungen die Anerkennung zu versagen. Im Fall Abessinien trat dann die fehlende Bereitschaft, mit Nachdruck für die neue völkerrechtliche Ordnung einzutreten, überdeutlich zutage: Italiens Angriffskrieg wurde im Völkerbund zwar verurteilt, doch ein entschiedener Einsatz zugunsten des Opfers der Aggression blieb trotz verzweifelter Appelle aus.

Wenige Jahre später setzte das Deutsche Reich zu seinen Angriffskriegen an. Vor dem Nürnberger Militärtribunal führte der Kölner Völkerrechtsprofessor Hermann Jahrreiß zur Verteidigung der deutschen Angeklagten unter anderem die folgende Überlegung ins Feld: „Mindestens schon mehrere Jahre vor 1939 gab es in der Wirklichkeit des zwischenstaatlichen Lebens keine wirksame allgemeine völkerrechtliche Regelung über verbotene Kriege. Im Bewusstsein der leitenden Staatsmänner und der Völker hat keine solche allgemeine Regelung existiert.“

Als Wissenschaftler hatte Jahrreiß 1941 – im Anschluss an das Großraumdenken Carl Schmitts – eine Völkerrechtsordnung nebengeordneter politischer Kontinente am weltpolitischen Horizont aufziehen sehen. In dieser Ordnung werde nicht länger „mit einer rechtlichen Gleichheit aller Staaten ohne Rücksicht auf Größe, Aufgaben und Leistungsfähigkeit hantiert“. Fast zeitgleich hieß es demgegenüber bei Robert Jackson, dem späteren US-amerikanischen Chefankläger in Nürnberg: „Das Prinzip der Ächtung des Kriegs als Instrument nationaler Politik muss der Ausgangspunkt für jeden Plan des internationalen Wiederaufbaus sein. Und eine der vielversprechenden Richtungen der Rechtsentwicklung ist es, jede mögliche Art von Sanktion bereitzustellen, um den Kriegsverzicht zu einem lebendigen Prinzip unserer Gesellschaft zu machen.“

Die Nürnberger Richter folgten Jackson. Sie setzten den Angriffen Japans, Italiens und Deutschlands die Resilienz der Völkerrechtsnorm gegen den Angriffskrieg entgegen. Mehr noch, sie setzten 1946 mit ihrem Urteil im Hauptkriegsverbrecherprozess einen schöpferischen Präzedenzfall zur Festigung dieser Norm für die Zukunft, indem sie zahlreiche deutsche Hauptverantwortliche wegen Verbrechen gegen den Frieden verurteilten. Dieser Begriff entstammte dabei nicht etwa der Feder Jacksons. Geprägt hatte ihn der sowjetische Völkerrechtler Aron Trainin. Bereits im Juni 1945 hatten die Schöpfer der Vereinten Nationen das Kriegsverbot der Zwischenkriegszeit zu dem Gewaltverbot der Nachkriegsordnung weiterentwickelt. Der Internationale Gerichtshof bezeichnet dieses Verbot als Eckstein der geltenden Völkerrechtsordnung.

Zwar war die genaue Reichweite des Gewaltverbots von Anfang an Gegenstand intensiver Kontroversen. Doch sein harter Kern beruht seit 1945 auf einem globalen Konsens. Russlands

Angriff [auf die Ukraine 2022 – Anm. d. Red.] stellt die praktische Wirksamkeit des Gewaltverbots für die Zukunft auf eine besonders schwere Probe. Auch nährt Chinas fehlende Bereitschaft, Russlands Völkerrechtsbruch beim Namen zu nennen, die Befürchtung, China könnte zum mehr oder weniger offenen Eintritt in eine neue völkerrechtliche Großraumordnung bereit sein, sollte Russlands Angriff im Kern Erfolg haben.

Überdies hatte die praktische Wirksamkeit des Gewaltverbots bereits zuvor empfindliche Einbußen erlitten, etwa durch den völkerrechtswidrigen Irakkrieg der „Koalition der Willigen“ von 2003, durch die völkerrechtswidrigen Auswüchse vor allem amerikanischer Drohneneinsätze gegen diffuse Ziele des transnationalen Terrorismus und durch den völkerrechtswidrigen Gewalteinsatz der Türkei in Syrien von 2019 nebst dessen unzureichender Verurteilung durch die NATO-Staaten. In dieser prekären Situation war es von hohem Wert, dass die UN-Vollversammlung Russlands Angriff bald und mit deutlicher Mehrheit als Aggression verurteilt hat.

Doch deutlich werden die Grenzen spürbar, die dem tätigen Widerstand gegen den Normbruch gesetzt sind. Anschaulich werden diese bei einem Rückblick auf Saddam Husseins Überfall auf den kleineren Nachbarn Kuwait 1990. Auch die Völkerrechtswidrigkeit des irakischen Gewalteinsatzes lag offen zutage. Damals trat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als entschiedener Hüter des Gewaltverbots auf den Plan und ermächtigte zur Wiederherstellung des Friedens unter Einsatz von militärischer Gewalt. US-Präsident George Bush senior sprach von dem Eintritt in eine „neue Weltordnung“. Bei streng normativer Betrachtung traf dies nicht zu. Hiernach ging es um die Verteidigung des bestehenden Gewaltverbots mit dem hierzu seit der Gründung der Vereinten Nationen bereitstehenden Instrumentarium. In dem Ausruf einer „neuen“ Weltordnung artikulierte sich demgegenüber die Aussicht auf den Zugewinn an praktischer Wirksamkeit des Gewaltverbots.

Im aktuellen Ukrainekrieg sind die Rahmenbedingungen deutlich ungünstiger. Denn [...] der Aggressor ist hier als ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat mit einer Vetobefugnis ausgestattet. Schon deshalb ist es praktisch ausgeschlossen, das System der kollektiven Sicherheit gegen den Friedensstößer Russland in Stellung zu bringen. Zwar verfügen alle Staaten über die Erlaubnis, der Ukraine, gestützt auf das Recht zur kollektiven Selbstverteidigung, auf deren Hilfesuchen hin militärisch direkt zu Hilfe zu kommen. Doch ist der Aggressor nicht nur Veto-, sondern auch Atommacht. So lautet das Ergebnis einer schmerhaften Abwägung zu Recht, einen direkten Verteidigungseinsatz zu unterlassen. [...]

Wie sich der russische Fundamentalangriff auf einen souveränen Staat auf die praktische Wirksamkeit des universellen völkerrechtlichen Gewaltverbots auswirken wird, ist eine offene Frage. Dass die große Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten die russische Aggression entschieden verurteilt hat und eine beachtliche Zahl von Staaten diesem verbalen Zeichen Taten [...] folgen lassen, begründet Hoffnung. [...]

Professor Dr. Claus Kreß lehrt Straf- und Völkerrecht an der Universität zu Köln. Er ist Richter ad hoc am Internationalen Gerichtshof im Verfahren Gambia gegen Myanmar.

Claus Kreß, „Wird das Gewaltverbot gestärkt?“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. März 2022; © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

Misst der Westen mit zweierlei Maß?

Vordergründig sind viele der grundlegenden völkerrechtlichen Fragen zum russischen Angriff auf die Ukraine einfach zu beantworten. Das gilt sowohl für Fragen des humanitären Völkerrechts als auch die der Anerkennung der Separatistengebiete in der Ostukraine und besonders für das Recht der Gewaltanwendung, das ius ad bellum. Praktisch alle Völkerrechtler außerhalb Russlands sind sich einig, dass der Angriff völkerrechtswidrig und die russische Rechtfertigung durch das Selbstverteidigungsrecht hältlos ist. [...]

Dieses klare Bild verdeckt allerdings tieferliegende Spannungen in den völkerrechtlichen Regeln zur Anwendung zwischenstaatlicher Gewalt. Auf diese spielt der russische Präsident Putin in seiner Rechtfertigungsrede mit einigen Punkten an, die zwar rechtlich zunächst irrelevant sind, aber doch in Teilen der Welt erhebliche Resonanz finden – vor allem im Nahen Osten, in Asien und Afrika, aber auch unter Kritikern im Westen. Dies gilt zum einen für die NATO-Ost-Erweiterung, die auch anderswo mit Beunruhigung gesehen wird. Es gilt auch für Putins Ausführungen zu westlichen Militäreinsätzen. Dabei nennt er vor allem die Interventionen westlicher Staaten im Kosovo, im Irak, in Libyen und Syrien „eklatante Fälle der Nichtachtung des Völkerrechts“ und streicht ihre destabilisierenden Konsequenzen heraus.

Dies hat keine direkte völkerrechtliche Konsequenz – frühere Verstöße anderer taugen nicht zur Rechtfertigung des eigenen Rechtsbruchs. Aber es hat rhetorisches Gewicht für all jene, die schon lange beunruhigt sind über einen allzu weit reichenden Interventionismus der USA und ihrer Alliierten. Viele von ihnen sehen die westliche Empörung über Russlands Verletzung des Völkerrechts als heuchlerisch an – wenn es um westliche Interessen gehe, spielten völkerrechtliche Grenzen eine gerinige Rolle; wenn aber Interessen anderer im Spiel seien, stünden diese Grenzen im Zentrum. [...] Der Westen, so das Argument, messe mit zweierlei Maß.

Nun ist es zwar richtig, dass es juristisch erhebliche Unterschiede zwischen Russlands Angriffskrieg und verschiedenen westlichen Militäreinsätzen gibt. Die russische Invasion ist ein Paradefall unrechtmäßiger Aggression, nicht nur wegen Ausmaß und Brutalität, sondern auch, weil sie die Unabhängigkeit der Ukraine als solche infrage stellt. Dagegen lagen einige der westlichen Interventionen in gewisser Weise „näher“ am Recht [...].

Und doch standen diese Interventionen in den Augen vieler Experten nicht im Einklang mit dem Völkerrecht. Im Kosovo war ein Recht auf humanitäre Intervention bestenfalls im Werden; in Libyen wurde die Sicherheitsratsermächtigung, die auf den Schutz der Zivilbevölkerung beschränkt war, zum Zwecke des Sturzes des Gaddafi-Regimes überdehnt. Manche westlichen Staaten verzichteten, zumal im Kosovo, auch auf eine rechtliche Argumentation, oder sie stellten die Situation als so außergewöhnlich dar, dass sie als Präzedenzfälle nicht taugten. Das änderte nichts an der Rechtswidrigkeit, verstärkte aber die Vorstellung vieler, dass der Westen sich ein Sonderrecht herausnehme, das er anderen nicht zugesteht.

Diese Vorstellung wurde umso mehr dadurch gespeist, dass in anderen Fällen die Rechtfertigungen fadenscheinig wirkten. Der Krieg gegen den Irak 2003, begründet mit einer verzerrt ausgelegten Sicherheitsratsresolution sowie Iraks angeblichem Besitz von Massenvernichtungswaffen, wurde

weithin als klar völkerrechtswidrig angesehen. Auch etwa bei der Tötung des iranischen Generals Soleimani im Irak im Jahr 2020 erschien vielen das juristische Argument als vorgeschoben. Gekoppelt mit der Reichweite der Anti-Terror-Operationen, die von Syrien bis Pakistan vor allem auf einer – für viele zweifelhaften – erweiterten Auslegung des Selbstverteidigungsrechts beruhte, gewannen viele (vor allem im globalen Süden) den Eindruck, dass die USA und ihre Alliierten Gewalt ausüben, wo es ihnen sicherheitspolitisch opportun erscheint – und dass ihnen rechtliche Grenzen dabei weitgehend gleichgültig sind.

Vor einem solchen Hintergrund ist es dann auch weniger relevant, ob die Rechtsverstöße in einigen dieser Fälle weniger schwerwiegend oder die Interventionen – wie oft behauptet – „nicht legal, aber doch legitim“ gewesen sein sollten. Denn solche subtileren Unterschiede sind im dezentralen System des Völkerrechts schwer zu vermitteln. Es gibt im Völkerrecht meist keinen unabhängigen Richter, der über die Schwere der Rechtsverstöße oder eine eventuelle Rechtfertigung befinden könnte. Dem Versuch Jugoslawiens, eine Klärung der Legalität der Kosovo-Intervention durch den Internationalen Gerichtshof herbeizuführen, widersetzen sich die beklagten Nato-Staaten; der Versuch scheiterte schließlich aus Gründen mangelnder Jurisdiktion. Generell ist es schwierig, westliche Staaten vor den IGH zu bringen, weil sie dessen Kompetenz nicht oder nur begrenzt anerkannt haben. Das gilt vor allem für Frankreich und die USA, die ihre Anerkennung bereits in den 1970er- und 1980er-Jahren zurückzogen, als sie sich unbehaglichen Verfahren zu Atomwaffentests und der Hilfe für die Contras in Nicaragua ausgesetzt sahen.

Mehr als anderes, institutionalisierteres Recht bedürfen völkerrechtliche Regeln einer unterstützenden Praxis, um Kraft entfalten zu können. Ohne Gerichte und formelle Durchsetzungsmechanismen kann es sich nur darauf stützen, dass Staaten es in ihren Diskursen und Handlungen einfordern, aufrechterhalten und respektieren. Wenn bei vielen der Eindruck vorherrscht, es werde weithin mit zweierlei Maß gemessen, führt dies zu einem Glaubwürdigkeitsverlust, der das Völkerrecht ins Mark treffen kann. [...]

Europa und die USA hatten sich in der hegemonialen Völkerrechtsordnung, die nach dem Kalten Krieg entstand, gut eingerichtet – es war eine Ordnung, die wenige Grenzen kannte und die westlichen Vorstellungen weitgehend entgegenkam. In der heutigen, multipolaren Ordnung ist das Völkerrecht weniger kontrollierbar. Es weiterzuentwickeln erfordert größere Kompromissbereitschaft; es einzuhalten die Bereitschaft, eigene Ziele hintanzustellen, wenn über sie kein breiterer Konsens herzustellen ist. Wenn der Westen völkerrechtliche Regeln zur Gewaltanwendung aufrechterhalten will – und will, dass andere Teile der Welt sie ebenso aufrechterhalten – wird er Demut und Selbstbeschränkung lernen müssen. Er wird vor allem akzeptieren müssen, dass die Regeln, die er für sich beansprucht, auch für alle anderen gelten. Zweierlei Maß anzulegen kann er sich in der neuen Weltordnung in Zukunft nicht mehr leisten.

Professor Dr. Nico Krisch lehrt Völkerrecht am Genfer Hochschulinstitut für internationale Studien und Entwicklung.

Nico Krisch, „Zweierlei Maß?“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. März 2022; © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine

Der russische Angriff auf die Ukraine ist ein eklatanter Verstoß gegen fundamentale Prinzipien der Nachkriegsordnung, allem voran gegen das in der UN-Charta verankerte Verbot zwischenstaatlicher Gewalt. Während das Völkerrecht dafür bekannt ist, notorisch unbestimmt zu sein und in vielen Fällen Raum für gegenteilige Auffassungen zu lassen, ist der Überfall auf die Ukraine eindeutig rechtswidrig. Außerhalb russischer Stellungnahmen werden keine rechtlichen Argumente für den russischen Krieg angeführt. Die UN-Generalversammlung hat Russland mit der großen Mehrheit von 141 Staaten verurteilt.

Hat sich Russland mit solch einem eklatanten Verstoß gegen die Fundamentalnorm der internationalen Ordnung dauerhaft aus dem Völkerrecht verabschiedet? Bemerkenswert ist zunächst, dass Russland in seinen jüngsten Verlautbarungen an vielen Punkten das Recht anführt. Präsident Wladimir Putin nimmt ausdrücklich Bezug auf das in der UN-Charta enthaltene Selbstverteidigungsrecht und behauptet, dass Russland den international nicht anerkannten „Volksrepubliken“ Donezk und Luhansk Nothilfe leiste. Außenminister Sergej Lawrow argumentiert mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und mit Resolutionen der UN-Generalversammlung. Sogar der Pflicht, Selbstverteidigungsmaßnahmen dem UN-Sicherheitsrat anzugeben, ist Russland nachgekommen. Insofern scheint hier zunächst ein im Völkerrecht üblicher Mechanismus am Werke, dass nämlich der Rechtsbrecher durch eine Anrufung des Völkerrechts dieses performativ anerkennt und damit letztlich stärkt.

Im Fall des jetzigen Angriffs auf die Ukraine aber liegt – wie bereits im Jahr 2014 bei der Annexion der Krim – die Sache bei genauerer Betrachtung anders. Die konkrete Art der Bezugnahme auf das Recht zeigt, dass Russland sich außerhalb des völkerrechtlichen Diskurses stellt. Darauf wies auch der französische Völkerrechtler Alain Pellet hin. Er hatte Russland viele Jahre vor dem Internationalen Gerichtshof und vor anderen internationalen Tribunalen vertreten, legte nun aber sein Mandat nieder. Anwälte könnten, so Pellet, zwar mehr oder weniger fragwürdige Positionen vertreten, nicht aber ein Land, das das Recht auf zynische Weise verachtet.

Der Kern von Russlands Zielen ist im Rahmen des bestehenden Rechts nicht zu realisieren. Russland verficht eine von Carl Schmitt beschriebene „völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte“ – also die Schaffung einer exklusiven russischen Einflussosphäre. Zudem unterstreicht Russland durch die Fähigkeit zu eklatanten Verstößen gegen das Gewaltverbot, dass es sich nicht als die bloße „Regionalmacht“ sieht, zu der es der ehemalige US-Präsident Barack Obama erklärte. Durch Demonstration der eigenen Macht zum Rechtsbruch unterstreicht Russland seinen Anspruch auf einen Großmachtstatus. Jedenfalls im Bereich des internationalen Sicherheitsrechts scheint sich Russland derweil von den etablierten Normen verabschiedet zu haben.

Vieles spricht allerdings dafür, dass Russland keineswegs generell plant, alle völkerrechtlichen Strukturen hinter sich zu lassen. In einer Rede vor Wirtschaftsvertretern sprach Putin am Tag des Angriffs auf die Ukraine eine Warnung aus. Putin sagte, dass Russland Teil des internationalen Wirtschaftssystems sei und dass man das System nicht beschädigen werde, soweit man an ihm beteiligt sei. Die anderen Staaten sollten daher, so Putin, Russland lieber nicht aus dem System hinauszwingen. Die Drohung ist klar: schließt man Russland gänzlich aus, ist

mit weiteren Eskalationen zu rechnen. Mit den umfassenden Wirtschaftssanktionen gegen Russland hat man diesen weitreichenden Ausschluss eingeleitet und Putin hat die Sanktionen bereits mit einer Kriegserklärung an Russland verglichen.

Wie sich Russlands Haltung zum Völkerrecht mittelfristig entwickeln wird, ist derzeit offen. Klar dürfte sein, dass Russland sich nicht gänzlich aus den Vereinten Nationen zurückziehen wird. Diesen Fehler hatte die UdSSR im Jahr 1950 begangen. Damals boykottierte die UdSSR die Sitzungen des UN-Sicherheitsrats aus Protest dagegen, dass der Sitz Chinas im Sicherheitsrat von der Republik China (Taiwan) und nicht von der Volksrepublik China gehalten wurde. Die UdSSR konnte daher ihr Vetorecht nicht wahrnehmen und der UN-Sicherheitsrat beschloss eine militärische Intervention im Koreakrieg.

Zentral für die künftige Entwicklung ist heute die Volksrepublik China. China hat grundsätzlich kein Interesse an bewaffneten Konflikten, da diese dem für China essentiellen Handel zuwiderlaufen. Gleichzeitig arbeiten China und Russland aber an einem Gegenentwurf zur westlich dominierten internationalen Ordnung. In einer am 4. Februar 2022 von Russland und China veröffentlichten Stellungnahme zu ihrer zukünftigen Kooperation bekennen sich beide Staaten zwar zur UN-Charta und ihren Prinzipien. Beide erklären aber auch, gemeinsam internationale Beziehungen eines neuen Typs errichten zu wollen. Die Konturen dieses neuen Typs zeichnen sich noch nicht mit Deutlichkeit ab. Es steht aber zu befürchten, dass autoritäre Prinzipien und das Denken in Einflussphären, welches die Souveränität der Einzelstaaten nicht mehr anerkennt, dabei eine große Rolle spielen werden. Es scheint nicht unwahrscheinlich, dass die Zukunft des Völkerrechts vorerst darin liegt, allein die Basisstrukturen für einen internationalen Austausch zur Verfügung zu stellen und dass sich darüber hinaus mehrere Rechtskreise mit sehr verschiedenen Grundprinzipien verfestigen könnten. [...] Der Blick in die Geschichte lehrt aber auch, dass die Prinzipien des universellen Völkerrechts von großer Beharrungskraft sind und sich langfristig als normativer Maßstab bewähren können.

Priv.-Doz. Dr. iur. Christian Marxsen ist Forschungsgruppenleiter am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg.

Christian Marxsen, „Hat sich Russland vom Völkerrecht verabschiedet?“, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. März 2022; © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv



Anlässlich des Besuchs des niederländischen Außenministers Wopke Hoekstra hängt im Zentrum von Vilnius (Litauen) ein Plakat mit der Aufschrift „Putin, Den Haag wartet auf Dich“; 8. März 2022

Glossar

Anarchie [griech.: Herrschaftslosigkeit, Gesetzlosigkeit] bezeichnet eine politische Utopie, die eine → Herrschaft von Menschen über Menschen ablehnt und ein Gemeinwesen ohne → öffentliche Gewalt und → Rechtsordnung anstrebt.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) überprüft Gesetze und deren Anwendung auf ihre Verfassungskonformität, also darauf, ob ihr Regelungsgehalt oder ihr Vollzug durch die deutsche Staatsgewalt mit den Geboten des Grundgesetzes übereinstimmen.

Mit der **Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh)** hat die Europäische Union erstmals einen rechtlich verbindlichen Katalog von Bürgerfreiheiten, Grundrechten sowie wirtschaftlichen und sozialen Rechten der europäischen Bürgerinnen und Bürger formuliert. An diese sind einerseits die Organe der Europäischen Union gebunden und andererseits die Mitgliedstaaten, wenn sie das → Europarecht ausführen. Die Charta trat am 1. Dezember 2009 in Kraft.

Demokratie [griech.: Herrschaft des Volkes] bezeichnet nach heutigem Verständnis eine legitime Herrschaftsordnung eines Gemeinwesens, die aus dem Volk hervorgeht und in der → Herrschaft unmittelbar durch das Volk oder mittelbar durch vom Volk gewählte Vertreterinnen und Vertreter ausgeübt wird.

In der **Deutschen Revolution von 1848**, an deren Spitze sich das liberale Bürgertum stellte, sollte ein national geeinter deutscher Staat mit einer freiheitlichen → Verfassung entstehen, gestützt auf die persönliche und gesellschaftliche Freiheit seiner Staatsbürgerinnen und -bürger.

Die **digitale Revolution**, häufig auch digitale Transformation oder digitale Wende genannt, bezeichnet einen fortlaufenden, in digitalen Technologien begründeten Veränderungsprozess, der die gesamte Gesellschaft betrifft. Hauptaufgabe des Staates ist hier die Gestaltung der digitalen Revolution durch Gesetze und Richtlinien im Rahmen einer intelligenten Digitalpolitik sowie die Transformation der eigenen behördlichen Abläufe hin zu einer digitalen, datengesteuerten Verwaltung.

Durch die Zustimmung einer Mehrheit zum **Ermächtigungsgesetz** Hitlers 1933 verzichtete der Deutsche Reichstag auf seine Rechte und ebnete so den Weg zur nationalsozialistischen Machtergreifung.

Der **Europäische Gerichtshof (EuGH)** entscheidet über die Gültigkeit und Auslegung von → Europarecht und gewährleistet damit, dass es in allen EU-Mitgliedstaaten auf die gleiche Weise angewandt wird. Außerdem entscheidet er in Rechtsstreitigkeiten zwischen nationalen Regierungen und EU-Institutionen. Er wurde 1952 gegründet und hat seinen Sitz in Luxemburg.

Der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)** ist ein 1959 auf der Grundlage der Europäischen Konvention für Menschenrechte (EMRK) gegründeter Gerichtshof des → Europarats mit Sitz in Straßburg. Seine Aufgabe ist es, die Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung der Unterzeichnerstaaten auf mögliche Menschenrechtsverletzungen zu überprüfen. Jede Person kann wegen Verletzung ihrer Rechte aus der Konvention klagen (Individualbeschwerde), nachdem der nationale Rechtsweg ausgeschöpft ist.

Die **Europäische Kommission** gehört neben dem → Europäischen Parlament, dem → Rat der Europäischen Union, dem → Europäischen Rat und dem → Europäischen Gerichtshof zu den wichtigsten Organen der EU. Sie besitzt administrative, exekutive, richterähnliche und legislative Befugnisse. Sie ist die Kontrollinstanz der Europäischen Union: Die Europäische Kommission kann Mahnungen aussprechen, Bußgelder gegen Unternehmen verhängen und Klagen vor dem → Europäischen Gerichtshof (EuGH) einreichen, falls Mitgliedstaaten gegen das → Europarecht verstossen. Sie wird daher auch als „Hüterin der Verträge“ bezeichnet.

Das **Europäische Parlament (EP)** ist das einzige direkt gewählte, unmittelbar legitimierte Organ der EU. Es repräsentiert die Bürgerinnen und Bürger der EU-Mitgliedstaaten. Es ist darüber hinaus an der Ernennung der → Europäischen Kommission und des Europäischen Rechnungshofes beteiligt. Neben Gesetzgebungs- und sog. Frage- und Interpellationsrechten verfügt das EP über das Instrument der Haushaltskontrolle sowie das Recht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Das EP setzt sich gegenwärtig aus 705 direkt gewählten Abgeordneten zusammen (Stand: 2022).

Der **Europäische Rat** ist das Gremium der EU-Staats- und Regierungschefs sowie des Präsidenten der → Europäischen Kommission. Seine Aufgabe ist es, die allgemeinen politischen Zielvorstellungen der EU

festzulegen. Jährlich finden mindestens vier Treffen statt. Der Europäische Rat ist nicht zu verwechseln mit dem → Europarat oder dem → Rat der Europäischen Union.

Der Begriff **Europäische Verfassung** meint die aktuellen vertraglichen Grundlagen der EU, auf die sich deren Mitgliedstaaten gemeinsam geeinigt haben. Dabei handelt es sich um den → Vertrag über die Europäische Union (EUV), den → Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und die → Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh). In ihrer Gesamtheit werden sie auch als Primärrecht der EU bezeichnet. Der EUV, der AEUV und die GRCh sind zwar nicht mit dem Begriff der „Verfassung“ überschrieben, trotzdem erfüllt das Primärrecht nahezu alle Funktionen, die eine Verfassung üblicherweise kennzeichnen.

Der **Europarat** wurde am 5. Mai 1949 in London von 10 Staaten als erste große europäische Nachkriegsorganisation gegründet. Seine Hauptaufgabe ist der Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Das Herzstück des Europarats bildet die Europäische Konvention für Menschenrechte (EMRK), deren Einhaltung durch den → Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) überwacht wird. Heute sind – mit Ausnahme von Kosovo, Belarus und Russland, das am 16. März 2022 ausgeschlossen wurde – alle europäischen Flächenstaaten im Europarat vertreten. Der Europarat hat 46 Mitglieder und sitzt in Straßburg. Er ist nicht zu verwechseln mit dem → Europäischen Rat oder dem → Rat der Europäischen Union.

Das **Europarecht** bezeichnet die → Rechtsordnung der EU. Unterschieden wird hier zwischen dem Primär- und dem Sekundärrecht der EU. Das Primärrecht bilden, aktualisiert in der Fassung des → Vertrages von Lissabon, insbesondere der → Vertrag über die Europäische Union (EUV), der → Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und die → Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh). Das Sekundärrecht besteht aus Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen sowie (rechtlich nicht verbindlichen) Empfehlungen und Stellungnahmen. Diese werden von den Institutionen der EU verabschiedet oder erlassen und geben konkrete europäische Regelungen für die Mitgliedstaaten vor.

Der **Föderalismus** ist ein politisches Ordnungsprinzip, das eine in der Regel regional definierte Gliederung und Verteilung → öffentlicher Gewalt auf verschiedene Einheiten bezeichnet, die zusammen ein Ganzes bilden (z.B. mehrere Länder eines Bundesstaates).

Die **Französische Revolution von 1789** gilt als einer der wichtigsten politisch-sozialen Wendepunkte der europäischen Geschichte. Sie beseitigte die absolutistische → Herrschaft und die Vorrechte von Adel und Kirche in Frankreich und setzte an deren Stelle den bürgerlichen Stand.

Gewalt, öffentliche existiert immer dann, wenn sich eine Gemeinschaft in einer Weise organisiert, in der die Setzung und Durchsetzung ihrer Verhaltensregeln, d.h. die → Herrschaft übergeordneten Institutionen obliegt. Die Gesamtheit dieser Institutionen bildet die öffentliche Gewalt.

Die **Gewaltenteilung** ist ein Grundprinzip der rechtsstaatlichen Organisation → öffentlicher Gewalt mit dem Ziel, die Konzentration und den Missbrauch politischer Macht zu verhindern. Unterschieden werden horizontale und vertikale Gewaltenteilung. Erstere beschreibt die funktionale und institutionelle Aufteilung der öffentlichen Gewalt in die gesetzgebende Gewalt (Legislative), die ausführende Gewalt (Exekutive) und die rechtsprechende Gewalt (Judikative). Letztere steht im Sinne des → Föderalismus für die Aufteilung der → öffentlichen Gewalt auf regional definierte Organisationseinheiten.

Die **Gewaltenverschränkung** bezeichnet die wechselseitige Kontrolle und das Zusammenwirken der getrennten Gewalten bzw. der Institutionen, die die jeweiligen Gewalten ausüben (etwa bei der Regierungsbildung oder im Gesetzgebungsverfahren).

Global Governance ist ein politikwissenschaftliches Konzept, das das gegebene internationale System von Institutionen, Gesetzen, Grundsätzen und Verfahrensweisen bezeichnet, innerhalb dessen multilaterale und weltpolitische Fragen und Probleme diskutiert, bearbeitet und gelöst werden.

Unter **Hassrede** [engl.: Hate Speech] wird der sprachliche Ausdruck von Hass gegen Personen oder Gruppen verstanden, insbesondere durch die Verwendung von Ausdrücken, die der Herabsetzung und Verunglimpfung von Bevölkerungsgruppen dienen.

Das **Heilige Römische Reich Deutscher Nation** umfasste während seiner größten Ausdehnung den deutschsprachigen Raum, die Beneluxstaaten, den östlichen Teil Frankreichs, das nördliche Drittel Italiens und Tschechien. Als Geburtsstunde des Reichs gilt die Kaiserkrönung Ottos I. 962, es endete mit der Niederlegung der Kaiserkrone durch Franz II. 1806.

Herrschaft ist ein politisch-soziologischer Grundbegriff, der ein Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen Herrschenden und Beherrschten beschreibt, das als rechtmäßig (legitim) anerkannt wird und insofern institutionalisiert ist, als es auf Dauer angelegt und gewissen Regeln unterworfen ist.

Der von den → Vereinten Nationen (VN) 1946 errichtete **Internationale Gerichtshof (IGH)** ist ein ständiges internationales Gericht mit Sitz in Den Haag, das vor allem in Streitverfahren zwischen souveränen Staaten und in Gutachtenverfahren auf Antrag der Organe der Vereinten Nationen oder ihrer Sonderorganisationen entscheidet. Mit der VN-Mitgliedschaft nimmt ein Staat auch das Statut des IGH an.

Von **internationaler öffentlicher Gewalt** spricht man, wenn Staaten einer eigenständigen internationalen Institution bestimmte Kompetenzen einräumen, um verbindlich Verhaltensregeln zu setzen und/oder durchzusetzen.

Der **Internationale Strafgerichtshof (IStGH)** ist ein ständiges internationales Gericht mit Sitz in Den Haag. Er ist zuständig für Völkerstrafrecht und verfolgt Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression (Angriffskrieg). Er beruht auf einem völkerrechtlichen Vertrag, dem Römischen Statut von 1998, ist aber kein Teil der → Vereinten Nationen (VN) und vom → Internationalen Gerichtshof (IGH) zu unterscheiden.

Die **Justiz** [lat.: Gerechtigkeit] ist eine Sammelbezeichnung für die Rechtspflege, die Justizverwaltungen und deren Organe.

Das **Justizbarometer** ist ein Informations-Tool der EU, das seit 2013 vergleichbare Daten zur Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz der mitgliedstaatlichen Justizsysteme liefert. Es soll der EU helfen, Optimierungspotenziale offenzulegen und rechtsstaatsgefährdende Tendenzen früh transparent zu machen.

Die **Kopenhagener Kriterien** formulieren die Beitragsbedingungen und Reformziele für EU-Beitrittskandidaten. Sie wurden vom Europäischen Rat in Kopenhagen im Juni 1993 verabschiedet und dienen noch heute – nach der Einführung der Art. 2 und 49 EUV in ihrer aktuellen Fassung – als zentraler Orientierungspunkt für die Bewertung der Beitrittsfähigkeit potenzieller neuer Mitgliedstaaten der EU.

Als Kombination aus den Begriffen *legal services* und *technology* beschreibt **legal tech** den Einsatz der Digitalisierung für das juristische Arbeiten. Schon heute werden einige rechtliche Dienstleistungen in automatisierten digitalen Prozessen erbracht, etwa die standardisierte Gestaltung von Verträgen oder die Erstellung einfacher Klageschriften für die Einleitung von Gerichtsverfahren.

Der Begriff der **Menschenrechte** steht einerseits für die vor- und überstaatlichen unveräußerlichen Rechte eines jeden Menschen, die ihm durch sein Menschsein und die damit verbundene Würde unabhängig von einer staatlichen Verleihung zustehen. Andererseits bezeichnet er die Anerkennung und damit auch Effektivierung eben dieser Rechte durch geschriebenes Recht, etwa in Verfassungen (z.B. im Grundgesetz) oder völkerrechtlichen Verträgen.

Der **Nationalsozialismus** ist eine politische Bewegung, die in den Krisen nach dem Ersten Weltkrieg entstand, 1933 die Weimarer Demokratie beendete und eine Diktatur (das sog. Dritte Reich) errichtete. Er verfolgte extrem nationalistische, antisemitische, rassistische und imperialistische Ziele. Politisch schloss er an die radikale Kritik und Ablehnung der demokratischen Prinzipien an und bekämpfte den Friedensvertrag von Versailles. Die nationalsozialistische Diktatur etablierte ein Herrschaftssystem, in dem sich ein autoritäres Führerprinzip (Befehl und Unterwerfung), ein ungeregeltes Nebeneinander von Staat und Partei (NSDAP) sowie planvolle Kriegswirtschaft miteinander verbanden.

Die **Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)** ist eine verstetigte Staatenkonferenz zur Friedenssicherung, die seit ihrem erstmaligen Zusammentreffen 1975 eine eigene Organisationsstruktur ausgebildet hat, ohne jedoch auf einer völkervertraglichen Grundlage zu fußen. Mit ihren 57 Teilnehmerstaaten aus Nordamerika, Europa und Asien ist sie heute die weltweit größte regionale Sicherheitsorganisation und bietet eine Plattform für politische Verhandlungen und Entscheidungen in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktachsorge.

Ein **Präzedenzfall** ist ein juristischer Musterfall, der späteren Sachverhalten als Vorbild dienen kann. Präzedenzfälle sind vor allem im anglo-amerikanischen Common Law von großer Bedeutung.

Der **Rat der Europäischen Union (auch: Ministerrat)** ist die Institution der EU, in der alle Fachministerinnen und Fachminister der EU-Mitgliedstaaten in verschiedenen Konfigurationen (je nach Politikbereich) zusammenkommen. Der Rat fungiert gemeinsam mit dem → Europäischen Parlament (EP) als Gesetzgeber der EU. Er entwickelt außerdem die Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Er ist nicht zu verwechseln mit dem → Europäischen Rat oder dem → Europarat.

Eine **Rechtsnorm** ist eine rechtliche Sollensanordnung, mit der ein Zustand oder ein Verhalten erreicht werden soll. Im juristischen Alltag ist damit meist ein Paragraph oder ein Artikel in einem Gesetz gemeint. Aus einer theoretischen Perspektive bilden Rechtsnormen die „Elementarteilchen“ einer → Rechtsordnung.

Eine **Rechtsordnung** ist die Gesamtheit der in einem Gemeinwesen geltenden → Rechtsnormen.

Die **Rechtsstaatlichkeit** ist eine politische Idee, nach der eine Gemeinschaft freiheitlich, insbesondere frei von Anarchie und Tyrannie, organisiert sein soll, wobei dies durch die Begründung und Begrenzung institutionalisierter Herrschaft (auch → öffentliche Gewalt) erreicht wird.

Der **Rechtsstaatlichkeitsmechanismus** ist ein europarechtliches Verfahren, das spezifisch auf die Sicherung der → Rechtsstaatlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten abzielt. Er knüpft die Auszahlung von Geldern aus dem europäischen Haushalt an die Existenz eines gewissen Niveaus an Rechtsstaatlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten. Seine sekundärrechte Grundlage ist die Verordnung 2020/2092 des → Europäischen Parlaments und des Ministerrates vom 16. Dezember 2020.

Das **Rechtsstaatsprinzip** bezeichnet die Umsetzung der Idee der → Rechtsstaatlichkeit in einer bestimmten Rechts- bzw. Verfassungsordnung (etwa im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland).

Ein **Rechtssubjekt**, ist jede Person, die Träger von Rechten und Pflichten ist, also jede natürliche oder juristische Person.

Ein **Rechtsverhältnis** ist eine durch Gesetz oder Vertrag geregelte Beziehung von Personen untereinander oder von Personen zu Sachen. Aus Rechtsverhältnissen ergeben sich etwa Ansprüche oder Eigentümerstellungen.

Die **Staatsgewalt** bezeichnet die → öffentliche Gewalt, über die ein Staat bezogen auf das eigene Staatsgebiet und auf die eigenen Staatsangehörigen verfügt.

Die **Venedig-Kommission** (auch bekannt als Europäische Kommission für Demokratie durch Recht) ist eine Einrichtung des → Europarats. Ursprünglich war die im Jahr 1990 gegründete Kommission dazu bestimmt, in einer Zeit revolutionärer Umwälzungen, die dringende Verfassungsreformen erforderlich machten, rasch technische Hilfe zu leisten. Seither hat sie sich zu einem international angesehenen und unabhängigen Beratungsorgan im Bereich des Verfassungsrechts entwickelt. Der Venedig-Kommission gehören alle 46 Mitgliedstaaten des Europarates sowie zahlreiche weitere Staaten an, die jeweils unabhängige Sachverständige – vor allem Professoren und Richterinnen – in die Kommission entsenden.

Die **Vereinten Nationen (VN)** sind ein Zusammenschluss von Staaten mit dem Ziel der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Mit heute 193 Mitgliedstaaten sind die VN die größte und wichtigste internationale Organisation. Sie wurden am 26.6.1945 durch Unterzeichnung der → VN-Charta von 50 der 51 Gründungsstaaten gegründet (Polen holte die Unterzeichnung am 15.10.1945 nach).

Die **VN-Charta** ist das Gründungsdokument und die völkervertragliche Grundlage der → Vereinten Nationen (VN).

Die **VN-Generalversammlung** ist die Vollversammlung aller Mitglieder der → Vereinten Nationen (VN). Jedes Mitglied hat hier eine Stimme (*one state, one vote*). Die Beschlüsse der Generalversammlung sind in aller Regel nicht bindend, dennoch haben ihre Resolutionen eine erhebliche politische Bedeutung.

Der **VN-Sicherheitsrat** ist das Hauptorgan der → Vereinten Nationen (VN) im Bereich der Friedenssicherung. Er besteht aus 15 Mitgliedern, darunter die fünf mit einem Vetorecht ausgestatteten ständigen Mitglieder (China, Frankreich, Russland, Großbritannien und die USA) sowie zehn auf Zeit gewählte Mitglieder. Das Instrumentarium des Sicherheitsrats reicht von Empfehlungen über Sanktionsanordnungen bis zu militärischen Zwangsmassnahmen.

Die **Verfassung** ist die Grundordnung eines rechtlich organisierten Gemeinwesens. Sie stellt die wichtigste Rechtsebene einer → Rechtsordnung dar. Damit verbunden sind ihr oberster Rang in der Hierarchie der → Rechtsnormen sowie ihre eingeschränkte Abänderbarkeit.

Das **Verhältnismäßigkeitsprinzip** ist ein aus dem → Rechtsstaatsprinzip abgeleiteter allgemeiner Grundsatz des öffentlichen Rechts, nach dem es erforderlich ist, dass stets ein angemessenes Verhältnis zwischen dem durch ein bestimmtes staatliches Handeln verfolgten Ziel einerseits und den damit einhergehenden Beschränkungen für die Bürgerinnen und Bürger andererseits besteht.

Der **Vertrag von Lissabon** ist der jüngste Änderungsvertrag zu den Gründungsverträgen der EU, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat und inhaltlich an den gescheiterten Entwurf für eine → Europäische Verfassung anknüpft. Durch die Neuerungen wurden die Entscheidungsverfahren demokratischer und effizienter, die EU erhielt in der Klimapolitik neue Befugnisse, und die Unionsbürgerinnen und -bürger erhielten mit der „Europäischen Bürgerinitiative“ ein Beteiligungsrecht an der Gesetzgebung.

Der **Vertrag über die Europäische Union (EUV)** ist der erste von zwei Gründungsverträgen der EU. Er bestimmt die Werte und Ziele der EU und enthält grundlegende Regelungen über den Aufbau und die Ausrichtung des politischen Systems der EU. Der EUV wurde durch den Vertrag von Amsterdam, den Vertrag von Nizza und den → Vertrag von Lissabon ergänzt und geändert. Zusammen mit dem → Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und der → Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) bildet der EUV den Kern des Primärrechts der EU und der → Europäischen Verfassung.

Der **Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)** ist der zweite von zwei Gründungsverträgen der EU. Er konkretisiert den → Vertrag über die Europäische Union, insbesondere im Hinblick auf Kompetenzen und Verfahren. Der AEUV gehört zusammen mit dem EUV und der → Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) zum Primärrecht der EU und der → Europäischen Verfassung.

Das **Vertragsverletzungsverfahren** ist eine Verfahrensart vor dem → Europäischen Gerichtshof (EuGH), mit der die → Europäische Kommission oder ein EU-Mitgliedstaat wegen einer Verletzung des → Europarechts gegen einen anderen EU-Mitgliedstaat vorgehen kann. Für die Europäische Kommission als „Hüterin der Verträge“ stellt das Vertragsverletzungsverfahren ein besonders wichtiges machtpolitisches Instrument dar, das sie gegen mitgliedstaatliche Regierungen einsetzen kann, die → Rechtsnormen der EU nicht anerkennen bzw. nicht einhalten.

Das **Völkerrecht** bezeichnet die Summe der geschriebenen und ungeschriebenen → Rechtsnormen, welche Rechte und Pflichten von Völkerrechtssubjekten (vor allem Staaten) festlegen.

Die **Weltbank/Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD)** [engl.: International Bank for Reconstruction and Development] ist eine 1944 gegründete Sonderorganisation der → Vereinten Nationen (VN), der heute 189 Staaten angehören. Aufgabe der Weltbank ist die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Mitgliedstaaten und des Lebensstandards der Bevölkerung durch Erleichterung der Kapitalanlagen für produktive Zwecke, durch Förderung privater Direktinvestitionen und des Außenhandels sowie durch Förderung von Maßnahmen zur Armutsbekämpfung.

Die 1948 gegründete **Weltgesundheitsorganisation (WHO)** [engl.: World Health Organization] ist die wichtigste Sonderorganisation der → Vereinten Nationen (VN) im Gesundheitsbereich, der heute 194 Staaten angehören. Schwerpunkt ihrer Arbeit ist der Auf- und Ausbau leistungsfähiger Gesundheitsdienste und die Unterstützung von Industrie- und Entwicklungsländern bei der Bekämpfung von Krankheiten.

Zusammengestellt u.a. aus und von: Bundeszentrale für politische Bildung/bpb; Bundesregierung; Sächsische Landeszentrale für politische Bildung (SLpb); Görres-Gesellschaft (Hg.), Staatslexikon, 8. Aufl. (Online-Ausgabe); Werner Heun/Martin Honecker/Martin Morlok/Joachim Wieland (Hg.), Evangelisches Staatslexikon. Neuausgabe, Stuttgart 2006; Lennart Alexy/Andreas Fisahn/Susanne Hähnchen/Tobias Moshoff/Uwe Trepte: Das Rechtslexikon. Begriffe, Grundlagen, Zusammenhänge, Dietz Verlag, Bonn 2019; F.A. Brockhaus: Der Brockhaus. Recht: Das Recht verstehen, seine Rechte kennen, Leipzig/Mannheim 2005; Dieter Fuchs/Edeltraud Roller (Hg.), Lexikon Politik. Hundert Grundbegriffe, Philipp Reclam, jun. GmbH, Ditzingen 2009; Till Patrik Holterhus

Literaturhinweise

Bingham, Tom: The Rule of Law, London u.a. 2010, 224 S.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte. Erweiterte Ausgabe, Frankfurt am Main 2006, 425 S.

Bogdandy, Armin von / Venzke, Ingo: In wessen Namen? Internationale Gerichte in Zeiten globalen Regierens, Berlin 2014, 383 S.

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb: Reihe Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ): Herrschaft des Rechts (APuZ 37/2021), online verfügbar unter: www.bpb.de/apuz

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb: Reihe Informationen zur politischen Bildung (IzpB): Vereinte Nationen (IzpB 310/2011), Regieren jenseits des Nationalstaates (IzpB 325/2015), Grundrechte (IzpB 305/2017), Demokratie (IzpB 332/2017), Kriminalität und Strafrecht (IzpB 306/2018), Europäische Union (IzpB 345/2020), online verfügbar unter: www.bpb.de/izpb

Damlar, Daniel: Gotham City. Architekturen des Ausnahmezustands, Frankfurt am Main/New York 2022, 198 S.

Darnstädt, Thomas: Verschlusssache Karlsruhe. Die internen Akten des Bundesverfassungsgerichts, 2. Aufl., München 2018, 416 S.

Dreier, Horst: Staat ohne Gott. Religion in der säkularen Moderne, 2., durchgeseh. Aufl., München 2018, 256 S.

Fischer, Thomas: Über das Strafen. Recht und Sicherheit in der demokratischen Gesellschaft, München 2018, 384 S.

Grimm, Dieter: Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen, München 2001, 336 S.

Grimm, Dieter: Verfassungsgerichtsbarkeit, Berlin 2021, 408 S.

Höffe, Otfried: Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung, 6., durchgeseh. Aufl., München 2021, 127 S.

Holterhus, Till Patrik: The History of the Rule of Law, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law 2018, S. 430 ff.

Huber, Peter M.: Der Rechtsstaat nach 70 Jahren Grundgesetz. Ein gefährdetes Erfolgsmodell, in: Hans Michael Heinig / Frank Schorkopf (Hg.), 70 Jahre Grundgesetz. In welcher Verfassung ist die Bundesrepublik?, Göttingen 2019, S. 207 ff.

Jestaedt, Matthias / Lepsius, Oliver / Möllers, Christoph / Schönberger, Christoph: Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht, Berlin 2011, 420 S.

Kersten, Jens / Rixen, Stephan: Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 2. Aufl., München 2021, 357 S.

Lindner, Nicola: Jura für Kids. Eine etwas andere Einführung in das Recht, 3., aktual. u. erw. Aufl., München 2019, 224 S.

Michl, Fabian: Wiltraut Rupp-von Brünneck (1912–1977). Juristin, Spitzenbeamte, Verfassungsrichterin, Frankfurt am Main 2022, 558 S.

Möllers, Christoph: Das Grundgesetz. Geschichte und Inhalt, 3. Aufl., München 2019, 127 S.

Möllers, Christoph: Die drei Gewalten, Weilswist-Metternich 2008, 240 S.

Müller, Ingo: Furchtbare Juristen. Die unbewältigte Vergangenheit der deutschen Justiz, Neuaufl. 2020, 448 S.

Nußberger: Das Völkerrecht. Geschichte, Institutionen, Perspektiven, 2009, 128 S.

Schirach, Ferdinand: Terror. Ein Theaterstück über eine Rede, 10. Aufl. 2016, 176 S.

Schmidt, Manfred G.: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder, 4., überarb., aktual. u. erw. Aufl., München 2021, 542 S.

Rechtsstaat

Steinke, Ronen: Vor dem Gesetz sind nicht alle gleich. Die neue Klassenjustiz, Berlin 2022, 272 S.

Vorländer, Hans: Demokratie. Geschichte, Formen, Theorien, 4. Aufl., München 2020, 128 S.

Vorländer, Hans: Verfassung. Idee und Geschichte, 3., überarb. Aufl., München 2009, 127 S.

Wesel, Uwe: Fast alles, was Recht ist. Jura für Nichtjuristen, 10. Aufl., München 2021, 404 S.

Zippelius, Reinhold: Einführung in das Recht, 7., überarb. Aufl., Tübingen 2017, 160 S.

Zürn, Michael: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, 2. Aufl., Frankfurt am Main 1998, 413 S.

Internetangebote

www.bundesverfassungsgericht.de

Bundesverfassungsgericht (BVerfG)

www.bmj.de/DE/Themen/Rechtsso/Rechtsso_node.html

BMJ-Podcast – Recht so?! Der Rechtsstaat-Podcast.

www.wir-sind-rechtsstaat.de

BMJ-Informationsangebot – Wir sind Rechtsstaat.

www.bpb.de/277458

bpb-Hörbuch – Grundgesetz in einfacher Sprache

www.bpb.de/shop/buecher/grundgesetz/

bpb-Angebot – Grundgesetz in verschiedenen Sprachen

www.bpb.de/shop/multimedia/mobil/157479/grundgesetz-der-bundesrepublik-deutschland/

bpb-APP – Grundgesetz als App

www.bpb.de/themen/nachkriegszeit/grundgesetz-und-parlamentarischer-rat/

bpb-Dossier – Grundgesetz und Parlamentarischer Rat

www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/recht-a-z/

bpb-Rechtslexikon – digital

www.bpb.de/39387

bpb-Dossier – Rechtsprechung

<https://curia.europa.eu>

Europäischer Gerichtshof (EuGH)

www.icj-cij.org

Internationaler Gerichtshof (IGH)

www.icc-cpi.int/

Internationaler Strafgerichtshof (IStGH)

<https://rechtsstaat-erleben.de/de/>

Projektangebote für Schulen vom Deutschen Anwältsverein e. V.

www.staatslexikon-online.de

Staatslexikon – Online-Nachschlagewerk der Görres-Gesellschaft zu Begriffen aus Gesellschaft, Politik, Wirtschaft und Recht

<https://verfassungsblog.de/>

Journalistischer Blog über aktuelle verfassungsrechtliche Debatten in Deutschland und der Welt

Bildnachweise

akg-images

9 oben: jh-Lightbox_Ltd./John Hios **9 Mitte:** John Hios/akg-images **11 oben links:** bilwissedition **12 links:** akg-images **12 rechts:** akg-images **19 oben rechts:** akg-images **19 unten:** akg-images **21:** Gardi **75:** © Succession Picasso / VG Bild-Kunst, Bonn 2022/ akg-images

Bridgeman Images

10: Stefano Bianchetti **17:** Luisa Ricciarini

Imago

15: Arnulf Hettrich **44:** Photothek **70:** IP3Press

Picture Alliance

4: dieKLEINERT.de / Andrea Koopmann | Andrea Koopmann **6:** Design Pics | Ken Welsh **8:** United Archives | 91020 **11 oben:** Mi.: imageBROKER | Heinz-Dieter Falkenstein **11 oben rechts:** dpa | Consolidated NARA **11 unten:** Heritage-Images | Fine Art Images **16:** dpa | Uli Deck **19 oben links:** akg-images | akg-images **19 oben Mitte:** dpa | EW **25:** CHROMORANGE | Michael Bihlmayer **27:** Daniel Karmann/dpa | Daniel Karmann **29:** SvenSimon | Frank Hoermann / SVEN SIMON **30:** Geisler-Fotopress | Jean MW / Geisler-Fotopress **32 rechts:** dpa | Uli Deck **34:** dpa | Bernd von Jutrczenka **37 links:** Wolfgang Minich | Wolfgang Minich **37 rechts:** dpa | Swen Pförtner **38:** dpa | Lino Mirgeler **41:** dieKLEINERT | Markus Grollik **45 unten:** dieKLEINERT.de / Christian Möller | Christian Möller **46 oben:** dpa | Matthias Balk **46 unten:** dpa | Marcel Kusch **50:** dieKLEINERT.de / Kostas Koufogiorgos **51:** dpa/dpa-POOL | Swen Pförtner **53 links:** dieKLEINERT.de / Paolo Calleri | Paolo Calleri **53 rechts:** Geisler-Fotopress | Marcus Golejewski | Geisler-Fotopress **55 rechts:** dpa | Arne Immanuel Bänsch **59 oben:** JOKER | Martin Fejer / est&ost **59 links:** AA | Arpad Kurucz **59 rechts:** EPA | ATTILA KOVACS **60 oben:** NurPhoto | Beata Zawrzela **60 unten:** dpa | Natalie Skrzypczak **66:** dpa | Tim Brakemeier275 **68 links:** AP Images | Uncredited **68 rechts:** Xinhua News Agency | Eskinder Debebe | UN Photo **72:** dpa | Thomas Frey **78:** ANP | Bart Maat

Deutscher Bundestag

32 links: © Deutscher Bundestag / IK SoM **45 links:** © Deutscher Bundestag / Marc-Steffen Unger

Weitere Bildnachweise

9 unten: © Reichskammergerichtsmuseum / Städtische Museen Wetzlar **13:** bpk / Dietmar Katz **20:** © Wolfgang Haut, Frankfurter Allgemeine Zeitung **31:** iStock / Zurijeta **45 rechts:** Robert Haas / Süddeutsche Zeitung Photo **49:** @ Luca Abbiento **52:** Credit to Dalbert B. Vilarino **54:** ddp / Thomas Ruffer **55 links:** Gabriel Bouys / Getty Images **57:** @ 123RF / pablo 1960 **58:** © European Communities, 1993 / Fernand Wauthy **64:** Gerichtshof der Europäischen Union **65:** © Europäische Kommission

Karikaturen

43: © nelcartoons.de **63:** LUUFF / Baaske Cartoons Müllheim

Der Autor

Prof. Dr. Till Patrik Holterhus, MLE, LL.M. (Yale), geb. 1983, seit 2022 Vertreter des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Staats- und Verwaltungsrecht an der Leuphana Universität Lüneburg.

Seine Forschungsschwerpunkte sind: Öffentliches Recht (in seinen internationalen Bezügen), Europa- und Völkerrecht, Rechtsstaatstheorie

Seine Anschrift lautet:
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Staats- und Verwaltungsrecht
Fakultät Staatswissenschaft
Leuphana Universität Lüneburg
Universitätsallee 1
21335 Lüneburg

Danksagung: Der Autor dankt Sven Siebrecht für seine wertvolle Mitarbeit.

Impressum

Herausgeberin:

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb,
Adenauerallee 86, 53113 Bonn, Fax-Nr.: 02 28/99 515-309
Internetadresse: www.bpb.de/izpb
E-Mail: info@bpb.de

Redaktion:

Laura Gerken (verantwortlich/bpb), Jutta Klaeren, Robin Siebert,
Christine Eckes (Volontärin)

Gutachten:

Dr. Stefan Martini, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; Jun.-Prof. Dr. Fabian Michl, LL.M., Juristenfakultät der Universität Leipzig

Titelbild:

picture alliance / Zoonar | David Freigner; Figur der Justitia auf dem Römerberg in Frankfurt am Main.

Umschlagrückseite:

Leitwerk. Büro für Kommunikation, 50672 Köln

Gesamtgestaltung:

KonzeptQuartier® GmbH, Art Direktion: Linda Spokojny,
Hirschenstraße 16, 90762 Fürth

Druck:

Druckhaus Ernst Kaufmann GmbH & Co. KG, 77933 Lahr

Vertrieb:

IBRo, Verbindungsstraße 1, 18184 Roggentin

Erscheinungsweise:

vierteljährlich
ISSN 0046-9408. Auflage dieser Ausgabe: 400 000

Redaktionsschluss dieser Ausgabe:

Juli 2022
Text und Fotos sind urheberrechtlich geschützt. Der Text kann in Schulen zu Unterrichtszwecken vergütungsfrei vervielfältigt werden.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen trägt der Autor die Verantwortung.

Anforderungen



bitte schriftlich an

Publikationsversand der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, Postfach 501055, 18155 Rostock
Fax.: 03 82 04/66-273 oder www.bpb.de/izpb

Absenderanschrift bitte in Druckschrift.

Abonnement-Anmeldungen oder Änderungen der Abonnement-modalitäten bitte melden an informationen@abo.bpb.de

Informationen über das weitere Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb erhalten Sie unter der o.g. bpb-Adresse.

Für telefonische Auskünfte (**bitte keine Bestellungen**) steht das Info-telefon der bpb unter Tel.: 02 28/99 515-0 Montag bis Freitag zwischen 9.00 Uhr und 18.00 Uhr zur Verfügung.

Der APuZ-Podcast

Monatlich eine neue Folge
zu einem spannenden Thema

Im Podcast „Aus Politik und Zeitgeschichte“ nehmen wir Sie mit zu unseren Expertinnen und Experten. Wir sind uns sicher, dass Sie und wir nach einer halben Stunde schlauer sind als vorher.

Neue Folgen gibt es einmal im Monat auf bpb.de/apuz-podcast und überall, wo Sie Podcasts hören.

