

Veranstaltungsbericht:

Runder Tisch der Rechtsstaatsförderung: „Niedrigschwelliger Zugang zu Recht“

Auswärtiges Amt, 14.12.2018

*Die Verbesserung des Zugangs zu Recht und Justiz in fragilen Kontexten ist ein wesentliches Ziel der Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Auch in internationalen Strategien der Rechtsstaatsförderung, insbesondere SDG 16, nimmt diese Zielsetzung eine zentrale Position ein. Doch welches Recht, welche Rechte sind in fragilen Kontexten wirklich wichtig? Wie können Menschen besser zu ihrem Recht gelangen, wenn der Staat schwach ist? Können digitale Technologien dabei helfen? Diese Fragen diskutierten Vertreter*innen von Ressorts, Projektdurchführern, Zivilgesellschaft, Think Tanks und Wissenschaft auf Einladung des Auswärtigen Amtes beim dritten Runden Tisch der Rechtsstaatsförderung.*

Das RSF-Hub – eine Kooperation zwischen dem Auswärtigen Amt und der Freien Universität Berlin – hatte die Veranstaltung im Rahmen seines Arbeitsschwerpunktes „Konflikt | Recht | Frieden: Innovationen für Rechtsstaatsförderung und Vergangenheitsarbeit“ vorbereitet. In dieser Reihe setzten sich kleine Gruppen von Expert*innen mit grundlegenden Fragestellungen auseinander. Die Ergebnisse dreier Fachgespräche dienten auf dem Runden Tisch als Einstieg in die Diskussion. Daneben erarbeitete das RSF-Hub thematische Impulspapiere. Diese sind in englischer Sprache verfasst, um auch an internationale Diskurse anknüpfen zu können.

User-centred Law in fragilen Kontexten: Welches Recht, welche Rechte brauchen die Menschen?

Der zielgerichtete Einsatz von Ressourcen zur Rechtsstaatsförderung in Krisenregionen setzt voraus, dass im Zuge einer Kontext- und Bedarfsanalyse die Prioritäten korrekt ermittelt werden. Welche Rechtsgebiete und -vorschriften erlangen in welchem Kontext besondere Bedeutung? Mit welchem methodischen Ansatz ist dieser Frage nachzugehen?

Eine in einem ersten Schritt hilfreiche, obgleich nicht trennscharf zu treffende Unterscheidung zwi-

schen drei Konfliktphasen ermöglicht eine grobe Priorisierung: In der aktiven Konfliktphase stehen der Schutz der Zivilbevölkerung und die Beendigung des Konfliktes im Vordergrund und damit u.a. die Durchsetzung humanitären Völkerrechts, die Gewährleistung menschenrechtlicher Mindeststandards sowie die Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen für spätere Prozesse der Vergangenheitsarbeit (Transitional Justice). In der unmittelbaren Post-Konfliktphase rücken andere Maßnahmen in den Vordergrund, wie der Beginn eines Verfassungsgebungsprozesses, die Schulung von Richter- und Staatsanwaltschaft, der Aufbau entsprechender Institutionen und Ausbildungszentren. In der, im fließenden Übergang folgenden, staatlichen Konsolidierungsphase gilt es, den Zugang zu Recht und Justiz prioritär in schwer zugänglichen Landesteilen. Die institutionelle Stärkung der Strafjustiz ist dabei wichtig, doch ist die in der Praxis verbreitete Verengung auf „cops, courts and corrections“ zu vermeiden, um z.B. auch der stabilisierenden Wirkung effektiver Verwaltungs-, Familien- und Erbrechtsvorschriften Rechnung zu tragen. Dabei ist eine möglichst synergetische, zeitliche Abstimmung mit vorgelagerten Verfassungsgebungsprozessen wichtig (sog. *sequencing*). Eine vierte Phase, in der die Konfliktprävention im Zentrum steht, kann vor-, aber auch nachgelagert sein.

Schließlich betreffen größere, innergesellschaftliche Konflikte in fragilen Kontexten regelmäßig die kollektiven Reibungspunkte Landeigentum und Identität (z.B. Staatsbürgerschaftskonflikt im Friedensprozess der Republik Côte d'Ivoire). Derartigen, wiederkehrenden Konfliktmustern können Rechtsstaatsförderungsinitiativen proaktiv begegnen.

Doch genügt ein rein schematischer, generalisierender Ansatz nicht dem elementaren Erfordernis einer an den Menschen und ihren Bedürfnissen ausgerichteten Rechtsstaatsförderung. Gefragt sind maßgeschneiderte Maßnahmen, die durch unabhängige, interdisziplinäre Kontext- und Bedarfsanalysen vorbereitet und begleitet werden. Erwägenswert erscheint insoweit die bewusste Förderung mehrmonatiger Orientierungsphasen (*inception phases*), die zu Beginn der Umsetzung eines Projektes dessen Anpassung an kontextspezifische Besonderheiten ermöglichen. Entsprechende Analysen ermöglichen es, Herausforderungen vor Ort angemessen zu begegnen, ob diese nun in einem ausgeprägten Rechtspluralismus, Rechtsunkennntnis oder mangelndem Vertrauen der Lokalbevölkerung in staatliche Strukturen begründet sind (so z.B. in ehemals FARC-kontrollierten Gebieten Kolumbiens).

Mobile Courts, Legal Clinics, Microjustice: Wie kommt das Recht zu den Menschen, wie kommen die Menschen zu ihrem Recht?

Sind Schwerpunkte der Rechtsstaatsförderung regions- und kontextspezifisch definiert, ist der Erfolg entsprechender Maßnahmen auch daran zu messen, ob sie tatsächlich einen niedrigschwelligen, effektiven Zugang zu Recht und Justiz ermöglichen. Denn hieran mangelt es in fragilen Kontexten regelmäßig, etwa aufgrund faktischer Hindernisse (z.B. geographisch-klimatisch bedingte Isolation eines Ortes, Sicherheitslage), sozialer Hindernisse (z.B. Armut, mangelnder Bildung) oder normativer Hürden (z.B. divergierende normative Verständnisse, Diskriminierung von Minderheiten). Die Diskussion am Runden Tisch streifte innovative Ansätze zur Überwindung solcher Hindernisse sowie den Umgang mit nichtstaatlichen und hybriden Mechanismen der Konfliktbeilegung.

Faktische, zumal geographische Hindernisse bei der Rechtswahrnehmung und -durchsetzung können etwa durch mobile Gerichte und Polizeistationen überwunden werden, wobei sich gerade letztere als effektives Mittel zur Rechtsdurchsetzung in schwer zugänglichen Regionen zu erweisen scheinen (z.B. in Palästinensischen Gebieten). Mobile Museen ermöglichen ein entsprechendes Vorgehen im Bereich der Vergangenheitsarbeit (bspw. Sierra Leone). Neben der Mobilitätssteigerung staatlicher Institutionen und nichtstaatlicher Rechtsberatungen (etwa der *Bus der Solidarität* in Kirgisistan), bewährt sich die nutzerfreundliche Konzentration von Rechtsdienstleistungsangeboten an einem Ort (z.B. *Casas de Justicia* in Kolumbien).

Von Armut betroffene Bevölkerungsgruppen mit nur unzureichendem Zugang zu Bildung und diskriminierte Minderheiten können durch *Legal Empowerment* Initiativen über ihre bestehenden Rechte informiert und bei deren Durchsetzung unterstützt werden. Möglich ist etwa die Förderung universitärer *Legal Clinics*, in deren Rahmen Studierende unter fachlicher Aufsicht Rechtsberatung anbieten (Bsp. Afghanistan), sowie *Paralegals*, d.h. in diesem Zusammenhang Staatsbedienstete, die eine Brücke zwischen Bürger und Justiz bilden und teilw. auch inhaltliche Aufgaben selbstständig wahrnehmen. *Microjustice* Projekte verfolgen wiederum das – auch einer fortwährenden Stabilisierung dienende – Ziel, Menschen in Krisenregionen bei der Überwindung bürokratischer und rechtlicher Hürden zu unterstützen, die ihnen den Aufbau einer wirtschaftlichen Existenz erschweren (Bsp. die *Microjustice Initiative* in Kenia).

Schließlich ist zu konstatieren, dass ein niedrigschwelliger Zugang zum Recht nicht ausschließlich durch staatliche Institutionen, sondern auch durch nichtstaatliche oder hybride Akteure gewährt werden kann (z.B. durch staatlich anerkannte, traditionelle *Village Courts* in Bangladesch). Dabei kann die staatliche Anerkennung etablierter oder neu geschaffener, nichtstaatlicher Streitbeilegungsmechanismen in geeigneten Teilbereichen des Rechts mit einem Vertrauens- und damit Legitimationsgewinn des Staates in der Lokalbevölkerung einhergehen und deren Bedürfnissen entsprechen.

Apps, Open Source und Datenschutz: Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung

Diskutiert wurde auch, wie der Einsatz digitaler Technologien in der Rechtsstaatsförderung förderlich sein kann. International gewinnen die Innovationsbereiche *GovTech* und *CivicTech* stetig an Bedeutung, deren Technologien die Effizienz staatlicher Institutionen steigern und die Kommunikation zwischen dem Staat und seinen Bürger*innen verbessern sollen. Können derartige Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) auch den Rechtsstaat im fragilen Kontext stärken, indem sie etwa den niedrigschwelligen Zugang zum Recht und zur Rechtskenntnis erleichtern, eine umfassendere Dokumentation und Sichtbarmachung von Menschenrechtsverletzungen ermöglichen und staatliche Dienstleistungen und Register transparenter und zuverlässiger ausgestalten?

IKT lassen sich im Kontext der Rechtsstaatsförderung grundlegend in zwei Arten von Anwendungen unterteilen, *unidirectional tools*, die eine einseitige Kommunikation ermöglichen und *bidirectional tools*, die einen Informationsaustausch bzw. eine Interaktion zwischen Anbieter*innen und Nutzer*innen vorsehen. Einzelne digitale Anwendungen für die oben genannten Handlungsfelder werden bereits erprobt. So hat die Organisation Geneva Call als *unidirectional tool* die App *Fighter not Killer* entwickelt, die Kombattant*innen z.B. in Syrien darüber informiert, welche Kriegshandlungen völkerrechtskonform und welche völkerrechtswidrig sind. Die honduranische Regierung plant, als *bidirectional tool* ein Kataster auf Blockchain-Basis einzuführen, um das Eigentum an Grundstücken eindeutig zuordnen zu können, Transparenz und Rechtssicherheit zu erhöhen und Korruption vorzubeugen. Einfachere digitale Anwendungen wie Wiki-Systeme mit rechtlichen Informationen für Bürger*innen sind bereits vielfach zu finden.

Doch der Einsatz von IKT geht auch mit Herausforderungen und Risiken einher. Gerade komplexe Technologien wie *Blockchain* und Künstliche Intelligenz (KI) sind noch nicht hinreichend entwickelt und erprobt und sollten daher nur mit großer Vorsicht in fragilen Kontexten eingesetzt werden. Beim Einsatz von *bidirectional tools* ist in besonderem Maße ein effektiver Datenschutz der Nutzer*innen zu gewährleisten. Dies gilt u.a. für Anwendungen wie das digitale, ggf. interaktive Fallmanagement, die nutzerbasierte Erfassung von Beweisen in internationalen Ermittlungen oder Prozessen (z.B. mit Programmen von Bellingcat oder Inventus IT Solutions) und die auf *crowdsourcing* basierende Identifizierung von Menschenrechtsverletzungen (z.B. mit der Software *Ushahidi*). Erhöhter Datenschutz bedeutet dabei nicht nur Schutz vor ungewollter Erhebung und Speicherung, sondern auch vor der Nutzung der personenbezogenen Informationen durch Dritte. Eine weitere Herausforderung besteht darin, den Wahrheitsgehalt erhobener Informationen zu verifizieren, da Manipulationen technisch möglich sind und bereits erfolgen. Schließlich ist bei der Digitalisierung – die Instrument wie auch Gegenstand der Rechtsstaatsförderung sein kann – stets zu berücksichtigen, wer sie mit welchen Interessen betreibt (Bsp. China als Akteur im Aufbau digitaler Infrastruktur in afrikanischen Staaten) und welche Wirkungen sie haben kann. So ist zu beobachten, dass die mit vielen Anwendungen einhergehende stärkere Öffentlichkeit auch staatliche Defizite, die ggf. auf begrenzten Ressourcen beruhen, offenlegt, Unzufriedenheit vergrößern und destabilisierend wirken kann.

Wichtig für den effizienten Einsatz von IKT ist eine konsequente Nutzerorientierung und -beteiligung. Diese sollte bei der Bedarfsanalyse beginnen und über die Entwicklung und Nutzung der IKT-Anwendung hinaus bis hin zu deren Evaluation reichen. Hilfreich kann die Zusammenarbeit mit Technologie-Entwickler*innen sein, die gerade in Ländern des Globalen Südens innovative Anwendungen für den lokalen Markt entwickeln.

Ein solcher sog. *user-centred approach*, der die Bedürfnisse der Zielgruppe in den Mittelpunkt rückt, widmet sich auch der Herausforderung, einen möglichst gleichberechtigten Zugang zu IKT zu schaffen. Eine bedarfsspezifische Anpassung der digitalen Anwendungen ist u.a. dann wichtig, wenn Teile der Bevölkerung nicht alphabetisiert sind oder bislang keinen Zugang zu digitalen Technologien hatten oder wenn der für eine digitale Anwendung erforderliche Breitbandzugang nur eingeschränkt verfügbar ist. Denn dem realen Risiko einer wach-

senden *digital gap*, d.h. eines Auseinanderdriftens der Gesellschaft, bedingt durch einen selektiven Zugang zu IKT, ist auch im Bereich der Rechtsstaatsförderung vorzubeugen.

Grundlegende Erkenntnisse und Ausblick

Beim Runden Tisch traten die Verknüpfungen zwischen den drei Themen deutlich zutage. So bringt es in der Praxis wenig, darüber zu sprechen, welche Regelungen und Rechte in Krisensituationen am wichtigsten sind, wenn nicht auch geklärt wird, wie die jeweiligen Bevölkerungen diese wahrnehmen können.

Als wichtiger und bislang zu wenig berücksichtigter Erfolgsfaktor wurde die Einbeziehung der eigentlichen Zielgruppe, also jeweiligen Bevölkerungen (*user-centred approach*), und ihre Bestärkung zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung ihrer Rechte (*legal empowerment*) erkannt. Wie dies in der Praxis gelingen kann, ist weiter zu untersuchen. U.a. in diesem Zusammenhang wurde auch die inhärent politische Dimension der Rechtsstaatsförderung deutlich sichtbar. Bereits die Unterstützung bestimmter rechtlicher Ordnungen und ihrer Institutionen geht einher mit der Ablehnung anderer und führt potentiell zu neuen Konflikten.

Schließlich traten interessante Parallelen zutage. So zeigt das Beispiel der mobilen Gerichtsbarkeit in Sierra Leone, dass eine dysfunktionale, teilweise korrupte, von der Bevölkerung nicht hinreichend akzeptierte Institution bei der Erweiterung ihres Einzugsbereiches diese Probleme in abgelegene Landesteile tragen kann. Eine ähnliches Risiko besteht bei der Digitalisierung: Schlechte analoge Prozesse können zu schlechten digitalen Prozess geraten. In beiden Fällen müssen die grundlegenden Probleme vorab gelöst werden; häufig wird es sogar sinnvoll sein, die betreffenden Institutionen und Prozesse neu etablieren.

Eine Fortsetzung der Gesprächsreihe, die auch der Vernetzung zwischen Politik, Praxis, Wissenschaft und Zivilgesellschaft dient, ist für das Jahr 2019 geplant.

RSF-Hub

Dr. Tilmann Röder
tilmann.roeder@fu-berlin.de

