

Die Rolle der Justiz in autoritären Regimen: gemeinsame Herausforderungen Zentralamerikas und Europas

von Aníbal Pérez-Liñán



Prof. Aníbal Pérez-Liñán ist Professor für Politikwissenschaft und Globale Angelegenheiten an der Universität Notre Dame, Indiana (USA).

Der politische Angriff auf die Justiz ist zentral bei der fortschreitenden Erosion der Demokratie. Wenn wir uns die Beispielfälle anschauen, die in Lateinamerika und in der Europäischen Union als Autokratien gelten, finden wir, dass die Vereinnahmung der Justiz (besonders die der Verfassungsgerichte) das entscheidende und oft nicht rückgängig zu machende Moment im Hingleiten in ein autoritäres Regime ist. Viele Menschen fragen sich heutzutage, warum die Vereinnahmung der Justiz so wichtig für die autoritären Führer geworden ist und was wir angesichts dieser Herausforderung tun können. Um diesen Fragen nachzugehen, stelle ich Ihnen heute drei Ideen vor:

Die erste Idee ist, dass die Beziehung zwischen Autoritarismus und Rechtsstaatlichkeit nicht linear ist. Die Politikwissenschaft war während ihrer gesamten Geistesgeschichte mit dieser Mehrdeutigkeit konfrontiert.

Gleichwohl – und das ist mein zweiter Punkt – erfordert das Phänomen, das wir aktuell erleben, diese Umkehrung einiger Demokratien in Richtung eines autoritären Systems, als Vorbedingung die Vereinnahmung der Justiz durch die Exekutive. Das wichtigste Mittel dieser Vereinnahmung ist die Säuberung der oberen Gerichte.

Mein dritter Punkt ist, dass angesichts dieser Bedrohung Schutzmechanismen für die Justiz existieren. Den ersten Schutzmechanismus bezeichne ich als wechselseitigen Schutz. Auch wenn es als Paradoxie erscheint: die politischen Parteien

sind der Hauptschutz für die richterliche Unabhängigkeit. Den zweiten Mechanismus bezeichne ich als kollektiven Schutz; dieser schließt eine zunehmend wichtige Rolle der überregionalen Gerichtshöfe und der internationalen Solidarität ein.

1.

Zu Beginn möchte ich kurz die Beziehung zwischen verschiedenen Formen des Autoritarismus und des Rechtsstaats untersuchen. Diese Beziehung ist nicht linear und verunsichert die Politikwissenschaft seit Jahrzehnten.

Nach dem zweiten Weltkrieg konzentrierte sich die Politikwissenschaft auf die Unterscheidung zwischen totalitären und autoritären Regimen. Es war immer klar, dass eine unabhängige Justiz in einem totalitären System wie dem sowjetischen Stalinismus oder Nazideutschland keinen Platz hat. Aber autoritäre Regime wie der spanische Franquismus erlauben oft einen »begrenzten Pluralismus«. Ein Beispiel für diese Mehrdeutigkeit: In den 70er Jahren stellte José Toharia heraus, dass das Regime Francos den Richtern erlaubte, unabhängig zu handeln, aber es beschränkte ihre Jurisdiktion, damit sie in den Fällen, die von politischer Relevanz für den Staat waren, eben nicht handeln konnten.

Vor zwei Jahrzehnten hat die Politikwissenschaft das Konzept der Regierungsführung durch das Gesetz (rule by law, im Gegensatz zur Idee der Rechtsstaatlichkeit, rule of law) entwickelt, um zu zeigen,

dass viele autoritäre Regime einen effektiven gesetzlichen Rahmen als Instrument der Regierungsführung nutzen. Dieser gesetzliche Rahmen kann dem Staat gewisse Beschränkungen auferlegen, aber er gewährleistet nicht die Rechte der Staatsbürger und -bürgerinnen.

Ebenso begann das Studium des Autoritarismus zu Beginn dieses Jahrhunderts sich auf das Problem hybrider Regime zu konzentrieren. Es lohnt sich, hier einen Moment zu verweilen. In der Vergangenheit präsentierten sich autoritäre Regime als Alternative zur liberalen Demokratie. Heute, im 21. Jahrhundert, versuchen die autoritären Regime stattdessen, die demokratischen Formen zu imitieren. Sie halten Wahlen ab, an denen die Opposition teilnehmen kann, aber sie schaffen gesetzliche Verfahren und nutzen die Ressourcen des Staates – manchmal auf subtile Weise –, um jegliche Form effektiver Opposition zu verhindern. Diese Formen eines Wettbewerbsautoritarismus oder Wahlautoritarismus entstehen im Allgemeinen als Konsequenz der Erosion der existierenden Demokratien. Die Erosionsprozesse schaffen illiberale Regime, die den gesetzlichen Rahmen der Demokratie nutzen, um die bürgerlichen und politischen Rechte der Staatsbürger und -bürgerinnen fortschreitend abzubauen.

Das Wesen dieser illiberalen Regime hat zur Folge, dass es oft schwierig ist, festzustellen, zu welchem Zeitpunkt das Regime die Grenze zwischen seinem demokratischen Ursprung und seinen autoritären Ambitionen überschreitet. Aber das Phänomen ist überall auf der Welt verbreitet, und eine ideologische Unterscheidung gibt es nicht. Wir können an die Fälle Venezuela unter Hugo Chávez und Nicaragua unter Daniel Ortega denken, aber auch an Ungarn unter Viktor Orbán, Polen unter der Partei Recht und Gerechtigkeit, die Türkei unter Recep Erdoğan und Indien unter Narendra Modi. Einige Kollegen in der Politikwissenschaft nehmen an, dass wir eine globale Autokratisierungswelle erleben.

2.

Die aktuelle Erosion der Demokratie führt zum zweiten Thema. Wie können wir uns die Beziehung zwischen Autoritarismus

und Rechtsstaatlichkeit in diesem neuen Kontext des Wahlautoritarismus vorstellen? Meine Hypothese ist, dass die Kontrolle der Justiz für die illiberalen Regime Vorrang hat, denn nur mit einer Kontrolle der Justiz erscheint es ihnen möglich, ein autoritäres Wahlmodell zu etablieren.

Um diese Hypothese zu prüfen, muss ich einen kleinen Exkurs dahin unternehmen, was in der Politikwissenschaft traditionell als »Versicherungstheorie«

mit einem hohen Grad an politischem Wettbewerb respektieren die Parteien die richterliche Unabhängigkeit, weil sie wissen, dass sie früher oder später die Macht verlieren und die unabhängige Justiz ihre Rechte schützen wird, wenn dieser Zeitpunkt kommt. Diese Theorie nimmt den Rechtsstaat also als eine Art »Versicherung« wahr, die die Politiker abschließen, um sich gegen das Risiko abzusichern, die Wahlen zu verlieren. Je größer das Risiko ist, d.h. je größer der parteipolitische

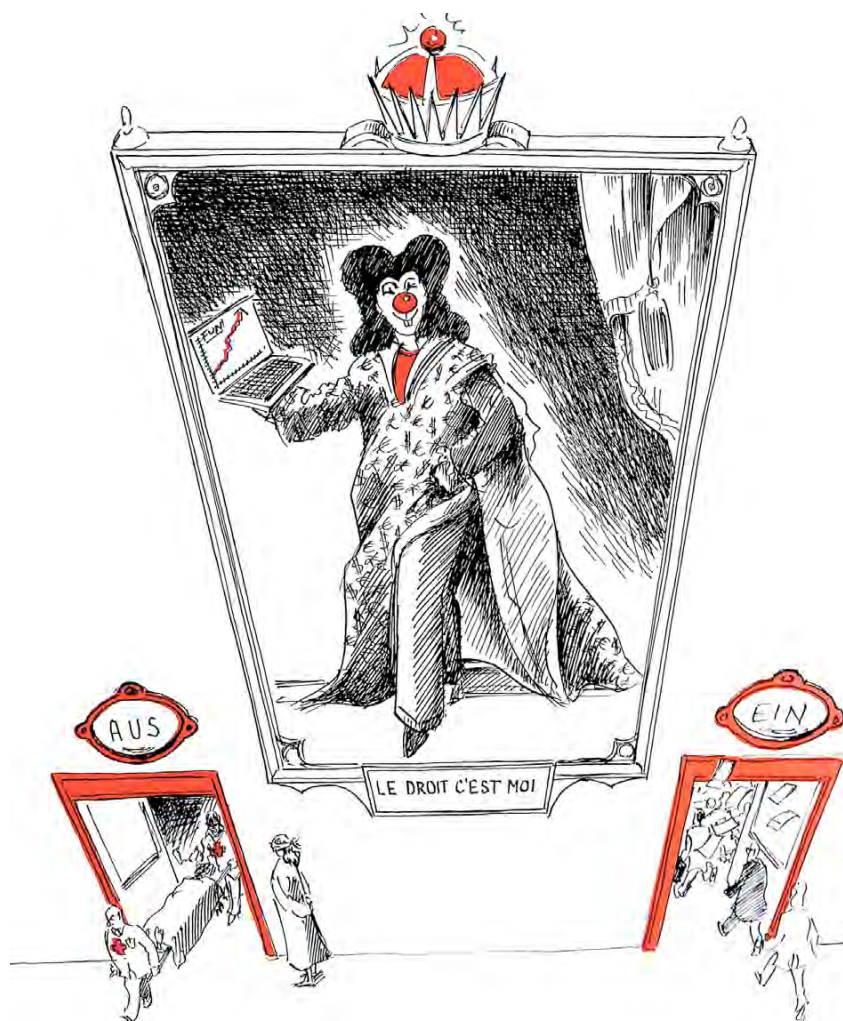


Illustration: Philipp Heinisch

(Insurance Theory) bezeichnet wird. Vor etwa drei Jahrzehnten begannen die Politologen sich zu fragen, warum es in einigen Demokratien größere Grade richterlicher Unabhängigkeit gibt als in anderen. Warum, zum Beispiel, kontrollieren die politischen Parteien die richterliche Laufbahn in Japan mehr als in den USA? Die Antwort auf diese Frage – schlug die Literatur vor – wurzelt im Ausmaß des parteipolitischen Wettbewerbs. In Demokratien

Wettbewerb ist, desto größer ist der Anreiz, den Rechtsstaat zu gewährleisten.

Diese Versicherungs-idee ist sehr interessant, aber sie wird durch die Erfahrung mit den schwachen Demokratien in Frage gestellt. Die türkische Politologin Aylin Aydin hat in einer Studie zu 97 Demokratien gezeigt, dass in gefestigten Demokratien tatsächlich ein größerer parteipolitischer Wettbewerb und eine größere richterliche

Unabhängigkeit zusammentreffen. Aber in den schwächsten Demokratien reduziert die größte Konkurrenz bei Wahlen die richterliche Unabhängigkeit. Wie lässt sich diese negative Beziehung mit der Versicherungstheorie vereinbaren?

Aydins Studie spiegelt ein grundlegendes Problem wider: In den illiberalen Regimen, die sich noch nicht als Autoritarismen konsolidiert haben und in denen die Regierung noch mit einem effektiven Wettbewerb bei den Wahlen konfrontiert ist, muss die Regierung die Justiz vereinnahmen, vor allem die Verfassungsgerichte. Diese Vereinnahmung ist notwendig, um danach den Wettbewerb bei den Wahlen zu beschränken.

Die Mechanismen, die benutzt werden, um die oberen Gerichte zu säubern, sind unterschiedlich: manchmal nutzt man eine Verfassungsreform; manchmal führt man einen politischen Prozess gegen die Richterinnen und Richter durch; manchmal wird eine Gesetzesreform verabschiedet, die das Gericht vergrößert, seine Zuständigkeit beschränkt oder das verbindliche Ruhestandsalter herabsetzt. Aber der zugrundeliegende Prozess ist immer ähnlich: die illiberalen Regime nutzen ihre Stärke bei den Wahlen und ihre legislative Machtposition zur Vereinnahmung des Verfassungsgerichts und der ordentlichen Gerichtsbarkeit, und später nutzen sie diese Kontrolle über die Interpretation der Verfassung zur Schwächung des Wettbewerbs bei den Wahlen.

Die jeweiligen Mechanismen können sich unterscheiden, aber die Beispiele aus aller Welt weisen bemerkenswerte Übereinstimmungen auf. In Ungarn, wo die Partei Fidesz im Jahr 2010 eine parlamentarische »Supermehrheit« gewann, annullierte das Parlament die gesamte Rechtsprechung des Verfassungsgerichts aus zwei Jahrzehnten und nutzte eine Verfassungsreform, um das Gericht zu unterwerfen. In Polen gewann die Partei Recht und Gerechtigkeit nur eine einfache Mehrheit bei den Wahlen des Jahres 2015, und deshalb brauchte sie mehr Zeit, um das Verfassungsgericht zu vereinnahmen. Aber zum Ende des Jahres 2017 hatte sie schon die Kontrolle über den Gerichtshof und konnte zur ordentlichen Gerichtsbarkeit vordringen.

Lateinamerika hat viele Beispiele dieser Art. Das jüngste ist selbstverständlich der Fall El Salvador. Ende Februar dieses Jahres eroberte die Partei des Präsidenten Nayib Bukele zwei Drittel der Sitze in der gesetzgebenden Versammlung. Es dauerte nur zwei Monate, bis diese Mehrheit die Verfassungsgerichtsbarkeit eroberte. Am ersten Mai setzte die Versammlung die Richter des Verfassungssenats und den Generalstaatsanwalt der Republik ab. Die Partei des Präsidenten Bukele nennt sich Neue Ideen (Nuevas Ideas), aber die Idee, die oberen Gerichte zu säubern, ist nicht neu in Lateinamerika. Tatsächlich existiert in dieser Region traditionell ein hohes Maß an Instabilität in den obersten und den Verfassungsgerichten.

Die Grafik auf der gegenüberliegenden Seite ist das Ergebnis einer Untersuchung von uns und meiner Kollegin Andrea Castagnola aus Argentinien. Sie zeigt ganz einfach den Prozentsatz der Richter und Richterinnen, die jedes oberste oder Verfassungsgericht in Lateinamerika zwischen 1925 und 2014 verlassen haben.

Die Beispiele für die Demokratieerosion wie Ungarn, Polen, Venezuela und andere Fälle aus Lateinamerika legen eine sehr wichtige Lehre nahe: Wenn die Regierungspartei einmal eine qualifizierte Mehrheit in der gesetzgebenden Versammlung und im Verfassungsgericht kontrolliert, ist die Demokratie potentiell in Gefahr. Diese Situation führt nicht notwendigerweise zum Ende der Demokratie, aber sie erhöht das Risiko eines demokratischen Zusammenbruchs deutlich.

3.

Dies führt mich zum letzten Argument meines Vortrages. Die illiberalen Regierungen nutzen ihre Gesetzgebungsmehrheit, um die Justiz zu kontrollieren, und dann nutzen sie die günstigste Verfassungsauslegung, um sich einen Vorteil im parteipolitischen Wettbewerb zu sichern.

Diese Tatsache unterstreicht ein historisches Phänomen, das oft unbemerkt bleibt. Die Regierungsform, die wir im 21. Jahrhundert als »Demokratie« kennen, basiert auf zwei ausgesprochen modernen Institutionen, die im 19. Jahrhundert ge-

prägt wurden: die politischen Parteien und die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit. Und es sind genau diese zwei Institutionen, die die Demokratie schützen, indem sie sich gegenseitig schützen.

Wir nennen diese Idee das Prinzip gegenseitigen Schutzes. Einerseits schützt das Vorhandensein einer unabhängigen Justiz den Rechtsstaat und gewährleistet die Bedingungen für Meinungsfreiheit und Wettbewerb bei den Wahlen, die wiederum sicherstellen, dass die Wahlen frei und kompetitiv sind. Das lässt den oppositionellen Kräften Raum in der Legislative und den Kontrollorganismen.

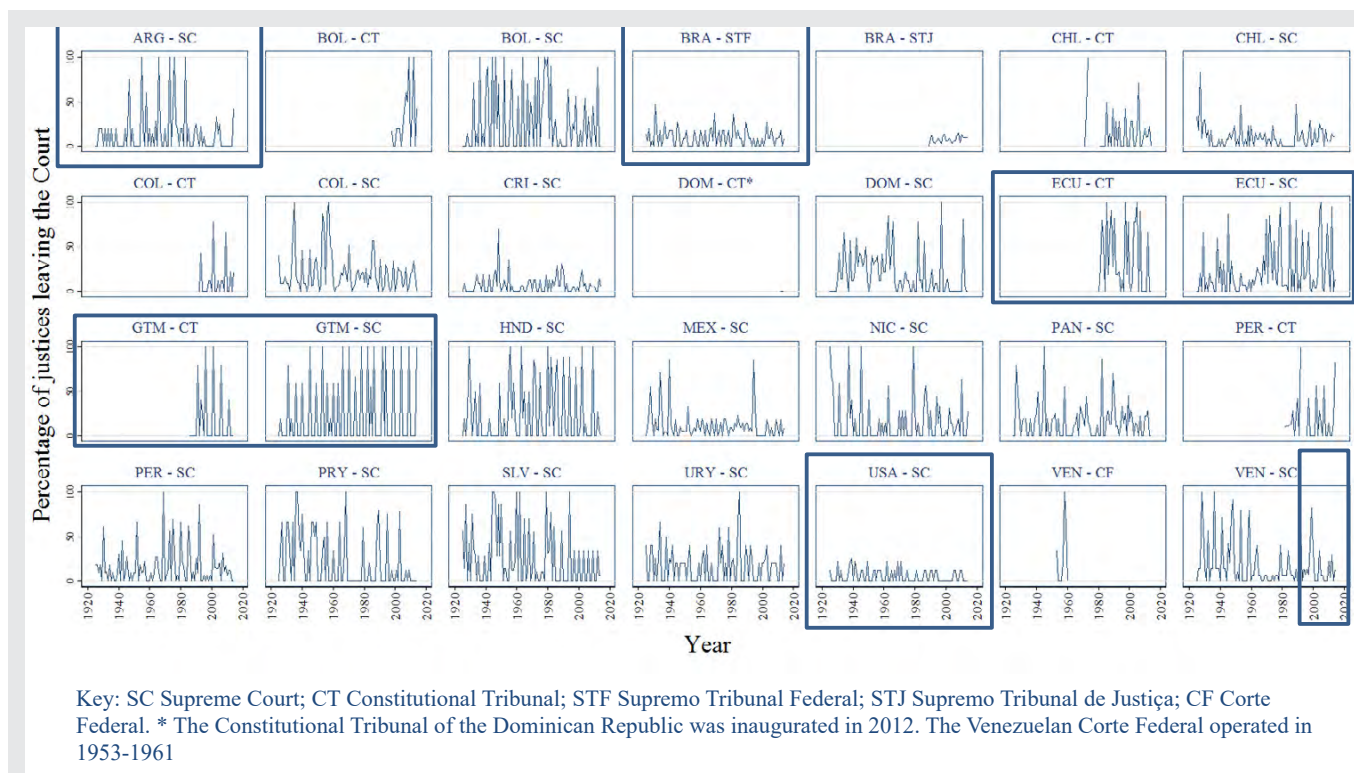
Andererseits erschwert die Präsenz einer minimal starken Opposition es der Regierungspartei, eine Säuberung der Justiz herbeizuführen. Auf diese Weise stärken sich Parteipluralismus und unabhängige Justiz gegenseitig.

Es gibt viele historische Beispiele für dieses Phänomen, aber ich zitiere nun ein aktuelles: Präsident Jair Bolsonaro hat ernsthafte Auseinandersetzungen mit dem Obersten Bundesgericht Brasiliens, aber die politische Fragmentierung im brasilianischen Kongress hindert ihn daran, eine Mehrheit zu bilden, die das Oberste Gericht tatsächlich angreifen könnte.

Klar, es gibt Umstände, in denen die Wähler der Regierungspartei zu viel Macht übertragen. Und das hat oft unumkehrbare Folgen. Die historische Erfahrung lehrt uns, dass die Politiker, die einen Blankoscheck erhalten, zum Schluss immer das Konto der Volksabstimmung überziehen.

Wenn die Oppositionspartei so schwach ist, dass sich der Mechanismus des gegenseitigen Schutzes als unzureichend erweist, existiert ein letztes Mittel, das ich kollektiven Schutz nenne. Damit beziehe ich mich auf die Rolle der überregionalen Gerichte und die der internationalen Rechtsgemeinschaft als Quelle des Widerstandes gegen die Angriffe auf die Justiz im einzelstaatlichen Bereich.

In den Fällen Ungarn und Polen hat der Gerichtshof der Europäischen Union eine zentrale Rolle bei der Verteidigung



Instabilität der oberen Gerichte in Amerika, 1925–2014

1. Als Referenz nehmen wir in diese Grafiken den Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten auf. Wie Sie sehen können, ist der prozentuale Anteil der Richter, die den Gerichtshof in einem bestimmten Jahr verlassen, immer niedrig und relativ stabil. Die Richter ziehen sich zurück oder sterben im Amt.
2. Einige lateinamerikanische Länder wie Brasilien weisen ein ähnliches Stabilitätsmuster auf (ich komme später auf diesen Fall zurück). Im Allgemeinen weist Lateinamerika aber ein viel höheres historisches Niveau an Instabilität auf. Wir sehen in fast allen Ländern im-

mer wieder Jahre, in denen die Mehrheit des Gerichts (oder das Gericht insgesamt) das Amt verlassen muss.

3. In einigen Fällen wie Guatemala rührt dieses Muster teilweise aus der Konstruktion der Verfassung, insofern als die Verfassung richterliche Amtszeiten von 5 Jahren vorsieht. Aber es gibt auch Manipulationen der Justiz, wie etwa im jüngsten Fall der Richterin Gloria Porras. Im März wurde die Richterin Porras für eine dritte Amtsdauer im Verfassungsgericht gewählt, aber im April weigerte sich die Nationalversammlung, sie zu vereidigen.

4. In anderen Fällen, wie Argentinien, sieht die Verfassung Amtszeiten auf Lebenszeit für die Richter vor, aber dennoch haben seit 1947 wiederholte Säuberungen stattgefunden.
5. Und andere Länder, wie Ecuador, haben eine Geschichte chronischer Instabilität in ihrem Obersten ebenso wie in ihrem Verfassungsgericht.
6. Aber wichtig ist auch die Feststellung, dass die akutesten Fälle einer Demokratieerosion auf endogenem Weg, wie in Venezuela von 1999 an, eine durchgehende politische Säuberung der oberen Gerichte aufweisen.

der Justiz gespielt, weil er zum Beispiel festgestellt hat, dass die Mechanismen zur Zwangspensionierung von Richtern in Ungarn die Prinzipien der Altersdiskriminierung verletzen oder in Polen die Prinzipien der Gleichheit der Geschlechter. Vergleichbar hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Fall Baka gegen Ungarn entschieden, indem er festgestellt hat, dass durch die Amtsenthebung des Präsidenten des Obersten Gerichtshofes das Recht auf freie Meinungsäußerung verletzt wurde.

Auf ähnliche Weise hat der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof Richter und Richterinnen in Fällen wie Verfassungsgericht vs. Peru, Reverón Trujillo vs. Venezuela, López Lone und andere vs. Honduras – wir haben die Richterin Flores Lanza unter uns – oder Colindres Schonenberg vs. El Salvador gegen willkürliche Entlassungen verteidigt.

Auf Grund einer »realistischen« Betrachtung der internationalen Beziehungen kann man leicht zu dem Schluss gelan-

gen, dass die kollektiven Schutzmechanismen wenig effektiv sind. Einerseits stimmt es, dass die Europäische Union und die Organisation Amerikanischer Staaten unfähig waren, die Prozesse, die die Erosion der Demokratie in den betreffenden Fällen herbeigeführt haben, rückgängig zu machen oder die Unabhängigkeit der Justiz wieder herzustellen. Aber andererseits verweigern diese internationalen Klageverfahren der regierenden Partei die Illusion demokratischer Legitimität, die sie braucht, um ihren

Angriff auf die Justiz zu rechtfertigen. Sie erzeugen einen internationalen Konsens, der das offizielle Narrativ in Frage stellt, und schaffen die Bedingungen dafür, dass diese Rechtsverletzungen in der Zukunft beseitigt werden.

4.

Was ich zum Schluss meiner Präsentation hervorheben möchte, ist, dass die Mechanismen des kollektiven Schutzes starke internationale Gerichtshöfe benötigen, die einen fließenden und effektiven Dialog mit den nationalen Gerichten führen. Der Gerichtshof der Europäischen Union beansprucht Autorität zur Verteidigung der richterlichen Unabhängigkeit, weil die nationalen europäischen Gerichte duale Institutionen sind, die das nationale Recht, aber auch das europäische Recht anwenden. Der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof weist den nationalen Gerichten, die er für verantwortlich hält, die Amerikanische Menschenrechtskonvention anzuwenden, über die Doktrin

der Kontrolle der völkerrechtlichen Vertragskonformität eine ähnliche Rolle zu.

Diese kollektiven Schutzmechanismen zu schaffen, erfordert also die Herausbildung eines transnationalen rechtlichen Konsenses und einer richterlichen Solidarität, die viel früher entwickelt werden als es notwendig sein könnte, um auf einen Angriff auf die Demokratie zu antworten. Denn, wie es der deutsche Soziologe Max Weber gesagt hat: »Politik bedeutet ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich. Alle geschichtliche Erfahrung bestätigt es, dass man das Mögliche nicht erreichte, wenn nicht immer wieder in der Welt nach dem Unmöglichen gegriffen worden wäre.«

Deshalb begrüße ich es besonders, dass Richterinnen und Richter aus Zentralamerika und Deutschland an dieser Veranstaltung teilnehmen, und ich danke den Nichtregierungsorganisationen, die sie organisiert haben, dass sie sich für dieses kollektive Bauwerk eingesetzt haben, von

der Stadt Guatemala nach Berlin, von San José nach Washington DC und von San Salvador nach Notre Dame. ■

Anmerkungen der Redaktion: Der Beitrag basiert auf einem Vortrag im Rahmen einer virtuellen Konferenz »Die Rolle der Justiz in autoritären Systemen, Gemeinsame Herausforderungen in Mittelamerika und Europa« am 18. Mai 2021. Ingrid Heinlein hat den Vortrag aus dem Spanischen übersetzt. Das Webinar wurde von einigen Nichtregierungsorganisationen aus Lateinamerika und den USA gemeinsam mit der guatemaltekischen Richterorganisation Jueces guatemaltecos por la integridad und der Fachgruppe Internationales der Neuen Richtervereinigung veranstaltet. Matthias Fahrner hat die NRV auf dem Panel vertreten. Die im Vortrag erwähnte Studie von Aylin Aydin wurde in einer Zusammenfassung u.a. in Law & Society Review 47 (2013), 105 veröffentlicht und ist online kostenlos verfügbar. Das Max Weber-Zitat am Ende findet sich in »Politik als Beruf«, 11. Aufl. Berlin 2010, S. 65.

Webinar

EL ROL DE LA JUSTICIA FRENTE A LOS AUTORITARISMOS

Los desafíos comunes de Centroamérica y Europa

Fecha: Martes 18 de mayo
Hora: 7:00 a.m. (Centroamérica)

POENCIA PRINCIPAL

Aníbal Pérez-Liñán, Profesor de Ciencia Política y Asuntos Globales de la Universidad de Notre Dame, EE.UU.

Palabras introductorias

Claudia Paz y Paz, Directora del programa para Mesoamérica de CEJIL

CONVERSATORIO

Jueza Erika Aifán, Guatemala	Jueza Tirza Flores Lanza, Honduras
	
Leonora Arteaga, Directora de Impunidad, DPLF, El Salvador	Juez Matthias Fahrner, Alemania
	

Modera

Ursula Indacochea, Directora de Independencia Judicial de DPLF

Palabras de cierre

Mara Bocaletti, Directora Plataforma Internacional contra la Impunidad

Transmisión por:  **LIVE** DE LAS ORGANIZADORAS  **ZOOM** CON INSCRIPCIÓN PREVIA

Traducción simultánea inglés/español

