

# **EINFLUSSNAHME AUF ENTSCHEIDUNGEN STAATLICHER ORGANE ALS PROBLEM FÜR DEMOKRATIE UND RECHTSSTAAT – RECHTSREFORMEN UND BEITRAG DES STAATS- UND VERFASSUNGSRECHTS ZUR ENTWICKLUNGSFORSCHUNG<sup>1</sup>**

ANJA SCHOELLER-SCHLETTER

## **Einleitung**

Was kann die Rechtswissenschaft zur Entwicklungsforschung und letztendlich zur Erreichung konkreter Entwicklungsziele beitragen, wenn sie

- sich weder der Illusion hingibt, dass sich die im Zusammenhang mit den so genannten Entwicklungsländern diskutierten Probleme schlicht durch juristische Erfindungen lösen lassen,
- noch dem Recht seine Funktion als Instrument der Gesellschaftsorganisation gänzlich absprechen will?

Vor dem Hintergrund dieser Frage steht meine derzeitige Forschungstätigkeit zu *Public Law and Governance* am Zentrum für Entwicklungsforschung in Bonn. Im Folgenden möchte ich diese inhaltlich sowie ihrem Ansatz nach darstellen und anhand dessen versuchen, Möglichkeiten und Grenzen des Beitrags der Rechtswissenschaft – hier speziell des Bereichs Staats- und Verfassungsrecht – zur Entwicklungsforschung zu verdeutlichen.

<sup>1</sup> Dies ist die schriftliche Fassung eines Vortrags, den die Autorin auf freundliche Einladung des »Forschungskolloquiums für Entwicklungssoziologie« an der Universität Bielefeld am 7. Februar 2001 gehalten hat. Für die Durchsicht des Manuskripts und hilfreiche Hinweise danke ich Frau Kerstin Henke.

## Themenbereich und Fragestellung: Rechtsreformen zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Das Projekt ist im Themenbereich Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und Regierungsführung angesiedelt und befasst sich mit Problemen, die im Zusammenhang mit staatlichen Entscheidungsprozessen stehen. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass staatliche Entscheidungsprozesse häufig Vetternwirtschaft, Willkür, mangelnde Transparenz und Verantwortlichkeit sowie Anfälligkeit für Korruption aufweisen.

Bearbeitet wird die Frage, warum die Staatsorgane selbst in Ländern, die einen gewissen Grad von Demokratie und politischer Stabilität erreicht oder wiedergewonnen haben, nicht in der erhofften Weise funktionieren und wie dem entgegengewirkt werden kann. Gerade in den so genannten Entwicklungsländern mit einer sich im Aufbau befindlichen demokratischen und rechtsstaatlichen Regierungsform und Verwaltung erscheint diese Frage grundlegend.

Für diese Defizite gibt es sicherlich viele Gründe und die verschiedensten Erklärungsansätze. Während der Ökonom etwa unter Heranziehung der *rational choice*-Theorie die Hintergründe für die Ineffizienz von Ressourcenverwendung oder Verwaltung darzulegen versucht, führt der Soziologe bzw. Ethnologe kulturbedingte Verhaltensmuster für bestimmte Handlungen der beteiligten Akteure zur Erklärung an. Derweilen beschäftigt sich der Rechtswissenschaftler mit der Rechtsstruktur eines Landes, etwa mit Aufbau, Organisation, Kompetenzen und Verfahren der Staatsorgane.

Die konkreten Probleme sind in jedem Land anders gelagert und verlangen entsprechend landesspezifische Lösungen. So stellt nach Richard Thoma jedes staatsrechtliche Institut auch einen »im Strom der Geschichte stehenden Versuch der Lösung eines politischen Problems« dar (Thoma/Anschütz 1930: 5).

Dennoch gibt es Regelungen, die geeigneter oder weniger geeignet sind, ein bestimmtes Ergebnis zu fördern und die eine stärkere oder weniger starke Anfälligkeit hinsichtlich bestimmter Störungen aufweisen. Ausgehend von dieser Annahme wird hier die Frage nach Systemanfälligkeit und Strukturschwächen, die »korrumpierte« staatliche Entscheidungen begünstigen, gestellt.

Was sich als manipulierte, sachfremde oder »gekaufte« staatliche

Entscheidungen darstellt, kann hintergründig als Problem von Strukturen – rechtlich-institutioneller Art – begriffen werden. Damit sind insbesondere Aufbau, Kompetenzen und Verfahren der an staatlichen Entscheidungsprozessen beteiligten Organe gemeint, die bestimmte Entscheidungsweisen mit sich bringen bzw. begünstigen. Als Beispiel seien hier nur die unterschiedlichen Regelungsmöglichkeiten im Strafverfahrensrecht genannt: Wenn Strafverfahren in der ersten Instanz weder mündlich noch öffentlich durchgeführt werden, ist die Entscheidung des Richters, die hinter verschlossenen Türen an seinem Schreibtisch getroffen wird, der öffentlichen Kontrolle (z.B. der Presse) praktisch entzogen. Ob dies bspw. tatsächlich Korruption begünstigt bzw. ein öffentliches und mündliches Verfahren diese vermindert, wäre im entsprechenden Land zu überprüfen.

## Ansatz, Methode und Projektstruktur

Ausgangspunkt der Untersuchung sind Fälle unerwünschter Einflussnahme auf Entscheidungen staatlicher Organe, bei denen die Einflussnahme zu einem Problem für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wird. Es geht also um Entscheidungen, die dem Staat zuzurechnen sind, denen es an sachlicher oder personeller Legitimation fehlt oder die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung missachten, etwa im Sinne eines Verstoßes gegen das Prinzip der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns bzw. der Bindung der Richter an Gesetz und Recht etc.

Die Ursache kann dabei auf der Ebene des Normensystems liegen, aber auch durch mangelnde Rechtsanwendung oder Rechtsdurchsetzung bedingt sein. Schon in der Diskussion der achtziger Jahre um die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozess wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, die politischen Rahmenbedingungen des Rechts ausreichend zu berücksichtigen. Zu naive Annahmen über die Bedingungen der Rechtsdurchsetzung wurden als Defizite der *law and development*-Forschung identifiziert (vgl. Bryde 1986: 14f.; 28f.). Die Implementierung von Rechtsreformen ist nicht nur auf entsprechend informierte und ausgebildete Richter, Beamte und Staatsangestellte angewiesen; unabdingbar ist in jedem Fall der politische Wille zur Konkretisierung von proklamierten Reformen sowie Institutionen, die mit entspre-

chenden Kompetenzen ausgestattet sind und eine effektive Umsetzung gewährleisten können.

In zahlreichen Transformationsländern – und dies gilt speziell für Lateinamerika – ist inzwischen eine nach internationalen Maßstäben als demokratisch anerkannte Verfassung vorhanden. Jedoch werden die – von den meisten Verfassungen zumindest nominell geforderten – Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaat und Gewaltenteilung und -kontrolle nicht entsprechend konkretisiert und verwirklicht.

Die konsequente Konkretisierung auf gesetzlicher Ebene, etwa in den Organgesetzen oder dem Wahlgesetzbuch sowie auf der Verordnungs- und Statutebene, ist häufig defizitär. Häufig stehen gesetzliche Normen und Verordnungen, die größtenteils noch unter Vorgängerverfassungen verabschiedet oder erlassen worden sind, im Widerspruch mit Wort und Geist der neuen Verfassungen.<sup>2</sup>

Grundlegende Fragen des Projekts zu *Public Law and Governance* sind daher folgende:

- Welche organisations- und verfahrensrechtlichen Reformen sind in einem bestimmten Land erforderlich und möglich, um bei staatlichen Entscheidungen in Gesetzgebungsverfahren, Verwaltung und Justiz sachliche und personelle Legitimation und rechtsstaatliches Verfahren sicherzustellen?
- Welche Reformen sind zudem erforderlich, um die einflussreichsten Sektoren in dieser Hinsicht verfassungsstaatlich zu disziplinieren?
- Welche Maßnahmen sind geeignet, um staatliche Entscheidungen vor dem illegitimen Einfluss bestimmter Interessengruppen zu schützen?
- Wie kann öffentliches Recht in seinem Aufbau, seiner Formulierung und seiner Anwendung dazu beitragen, die Anfälligkeit gegenüber Entscheidungen, die über keine ausreichende demokratische Legitimität verfügen, zu minimieren?

2 So etwa zum Problem der Vereinbarkeit von verfassungsrechtlichen Garantien der Meinungsfreiheit mit der Ausgestaltung und Handhabung des Verbots politischer Aktivitäten des Militärs im Falle Paraguays: Seall-Sasiain (1997: 105).

Dahinter steht die Frage nach möglichen Rechtsstrukturreformen zur Stärkung verfassungskonformer, demokratischer und rechtsstaatlicher Entscheidungsprozesse gemessen an den Vorgaben der jeweiligen Verfassung. In engem Zusammenhang damit stehen auch Fragen der Implementierung von so genannten *good governance*-Konzepten, die ihren Schwerpunkt auf die *rule of law* als Voraussetzung für ein stabiles politisches und wirtschaftliches Umfeld legen.

Fragt man innerhalb der Untersuchung eines Rechtssystems nach »Demokratie«, geht es um Demokratie als Rechtsbegriff, als verfassungsgemäßes Rechtsgebot, nach dem die Regierung gestaltet sein sollte, also um ein rechtliches Organisationsprinzip der Regierung. Es geht um die Ausformung des demokratischen Prinzips in der Gestalt, die es nach der jeweiligen Verfassung hat – im Sinne von Konrad Hesse, nach dem eine verfassungsrechtlich maßgebliche Deutung des Begriffs nur anhand der konkreten Ausformung durch die Verfassung gewonnen werden kann (Hesse 1982: § 5). Es geht dabei nicht um Demokratie als »solche«, als »Modell«, als allgemein gültiger Begriff. In diesem Zusammenhang ist daher die jeweilige landeseigene Verfassung als normative Grundlage des betreffenden Staats- und Regierungssystems Gegenstand der Untersuchung – als ein mit juristischen Auslegungsmethoden erschließbarer Ausdruck des zu einem Zeitpunkt im Transformationsprozess verfassungsrechtlich festgelegten Staats- und Regierungsverständnisses.

Dies bedeutet nicht, dass für ein Verständnis des politischen Geschehens Demokratievorstellungen oder die Vorstellung von Rolle und Aufgabe bestimmter Einrichtungen, so wie sie in der politischen Debatte formuliert werden, unberücksichtigt bleiben oder Rechtsprinzipien und Rechtssysteme anderer Länder nicht zu Vergleichszwecken herangezogen werden könnten.

Bei der Problembearbeitung bieten sich zweierlei Fragerichtungen an: Während ein dem Staatsaufbau entsprechender systematischer Ansatz nach Gewaltenteilung strukturiert und die Schwächen in Aufbau, Organisation und Verfahren in jeder der drei Gewaltenzweige (Exekutive, Legislative, Judikative) untersucht, fragt ein von den Problemfaktoren ausgehender Ansatz nach den Gefährdungsquellen staatlicher Entscheidungsprozesse.

Dem ersten Ansatz zufolge würden die Möglichkeiten und Grenzen zur Gewährleistung sowohl einer unabhängigen, kompetenten

Justiz (Qualität der Kontrolle), demokratischer, sachgerechter Parlamentsentscheidungen (Qualität der nationalen Struktursetzung) sowie gesetzmäßiger, effektiver Exekutiv- bzw. Verwaltungsentscheidungen untersucht. Gemäß dem zweiten Ansatz würden Militär, Partei, Wirtschaft, Kirche, internationale Geberorganisationen etc. als verschiedene mit mächtigen Interessen verbundene Faktoren bei staatlichen Entscheidungsprozessen betrachtet. Dies führt zu den folgenden Fragen:

- Welcher Art und in welchem Ausmaß gibt es eine problematische Beeinflussung von staatlichen Entscheidungsprozessen?
- Nach welchen Bereichen oder Ebenen kann unterschieden werden?
- Wie sehen die maßgeblichen rechtlichen Vorgaben aus und wie die Rechtswirklichkeit?
- Gibt es im Rechtssystem bzw. in der Rechtsstruktur liegende Gründe für die Unwirksamkeit, wie etwa fehlende geeignete Durchsetzungsnormen?
- Welche politischen, gesellschaftlichen und sozialen Faktoren sind jeweils wirksam und in welcher Weise?
- Gibt es in unterschiedlichen Ländern vergleichbare Probleme, Reformbestrebungen und Lösungsansätze bzw. -erfolge?
- Welche Möglichkeiten und Alternativen der Reform gäbe es, unter welchen Bedingungen und in welchem politischen und rechtlichen Umfeld würden diese funktionieren, und wie ließen sie sich politisch durchsetzen?

Die Forschungsarbeit beschränkt sich zunächst auf zwei zentrale Forschungsfelder: zum einen auf die Streitkräfte als Gefährdungsquelle der demokratischen Ordnung, deren verfassungsrechtliche Verortung und Integration im staatlichen Institutionengefüge besonders komplex ist, zum anderen auf die Judikative oder Gerichtsbarkeit, speziell die Obersten Gerichte als Hüter der Verfassungsordnung und damit die zentralen Staatsorgane zur Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit.

Seit den sechziger Jahren ist in der Politikwissenschaft viel zu Militär, Militärregierungen, Militär als Faktor in Transitionsprozessen und der Notwendigkeit von Restriktionen geforscht worden, meistens auf mangelnde Zivilkontrolle (*civil-military relations*) abstellend (bspw. Huntington 1957; Stephan 1971; und zusammenfassend: Diamond/Plattner 1996). Dabei wurde in der neueren Literatur die Forderung

nach einer systematischeren Betrachtung des Themas laut. Im Vordergrund steht damit die Fragestellung, wie das Militär langfristig und dauerhaft in das nach demokratischen und gewaltenteiligen Prinzipien aufgebaute Institutionengefüge eingebunden sein soll (vgl. Agüero 1999: 71f.; 95). Dies beinhaltet auch die Betrachtung der betreffenden rechtlichen Regelungen. Es wird häufig generell auf die Diskrepanz zwischen Recht und Wirklichkeit hingewiesen, dabei jedoch selten das Normengefüge bis hinunter zur Verordnungsebene betrachtet.

Auf dem Gebiet der Rechtswissenschaft kommen die wenigen Analysen, die es bislang gibt, aus den betreffenden Ländern selbst, wobei eine vergleichende Analyse der unterschiedlichen rechtlichen Regelungen und deren Wirkung, bzw. Gründe für deren Unwirksamkeit, nicht vorliegt.

Im Rahmen der in Deutschland seit kurzem wieder auflebenden Debatte über die Bedeutung von Rechtsreformen für Demokratisierungserfolge erlangen Justiz und Justizverwaltung vermehrt Aufmerksamkeit. Die Entwicklungspolitik erkennt an, dass hier juristische Expertise benötigt wird. Die Debatte konzentriert sich derzeit zunächst vor allem auf die Justiz und die Justizverwaltung, mit besonderer Betonung der Strafgerichtsbarkeit (Ahrens/Nolte 1999), ein Bereich, der wiederum von der politischen Wissenschaft in der Entwicklungsforschung bisher gänzlich vernachlässigt wurde.

Die in der eigenen Forschungsarbeit getroffene Auswahl bestimmter Länder Lateinamerikas (Peru, Paraguay, Chile, Bolivien) liegt in der Tatsache begründet, dass diese mit Problemen in den genannten Bereichen stark konfrontiert und in mancher Hinsicht bezüglich der Problemursachen und Auswirkungen vergleichbar sind. Auch gibt es in den genannten Ländern erkennbar den politischen Willen, den Problemen mit Reformen entgegenzutreten, sofern sie nicht bereits dabei sind, dies zu tun, mit z.T. bereits sichtbaren Ergebnissen. Wenn auch die formulierten Reformziele in diesen Ländern ähnlich scheinen, so sind die Ausgangssituationen jeweils verschieden und die Reformmaßnahmen, die ergriffen werden bzw. vorgeschlagen werden, um ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen, unterscheiden sich.

## Rechtsreformen im Bereich Militär (Beispiel Paraguay)

Das Militär ist ein zentraler, kaum zu unterschätzender Faktor im Demokratisierungsprozess so genannter Entwicklungsländer. Wie sich immer wieder deutlich zeigt, hängt der langfristige Erfolg von Demokratisierungs- und politischen Liberalisierungsmaßnahmen auch von der Entpolitisierung und Eingliederung der Streitkräfte in die verfassungsrechtliche Ordnung ab. Als Beispiele seien die Putschversuche in Paraguay, Venezuela etc. genannt. So ist es kein Zufall, wenn in Paraguay nach dem Sturz von General Stroessner die Reorganisation der Streitkräfte ein zentrales Thema in der Verfassungsreformdebatte war, oder wenn in Chile durch die Rückkehr Pinochets die Debatte um die Rolle des Militärs wieder auflebt.

In Ländern wie Paraguay, Chile, Peru oder Bolivien spielt das Militär eine einflussreiche Rolle in Politik und Gesellschaft, die jeweils tief in der politischen Landesgeschichte wurzelt. Sie ist untrennbar verbunden mit dem Kampf um die Unabhängigkeit von Spanien und den Auswirkungen des Kalten Krieges, insbesondere mit der Bekämpfung von »inneren Feinden« unter dem Mantel der von Amerika unterstützten Anti-Kommunismus-Haltung. Mit den Demokratisierungsbestrebnungen der letzten Jahre und Jahrzehnte wird die Rolle der Streitkräfte, ihr Handeln und ihr Selbstverständnis mit den Anforderungen eines demokratischen, rechtsstaatlichen, gewaltenteilten und -kontrollierten Verfassungsstaates konfrontiert. Das politische Eigenverständnis der Streitkräfte, welches in den genannten Ländern oftmals mit einer nationalen Ausprägung des Republikverständnisses einhergeht (Schoeller-Schletter 2001: 107ff.), ist durch die in den Verfassungen zugrunde gelegten Prinzipien von Demokratie, Gewaltenteilung und Rechtsstaat und einer entsprechenden Rollen- und Aufgabenzuweisung meist nicht mehr gedeckt. Weder die häufig gepflegte Vorstellung des Militärs, eigenständig handelnder »Hüter der Nation« zu sein, noch die Rechtfertigung militärischen Handelns aus der Beschwörung des – selbstdefinierten – Wohles des Volkes entsprechen der Forderung nach dem Primat der Politik und den Grundprinzipien, die in den neuen Verfassungen niedergelegt sind.

Die Einmischung bzw. Mitbestimmung des Militärs in der Tagespolitik wird insofern zum politischen Problem, als sie mit der Vorstellung, dass politische Entscheidungen von demokratisch legitimierten



Organen in bestimmten Verfahren getroffen werden sollen, nicht mehr übereinstimmt. Die Einflussnahme des Militärs auf die politischen Angelegenheiten eines Landes wirft die Frage nach der Notwendigkeit einer Festlegung der Aufgabe des Militärs und einer Begrenzung seines Handlungsspielraums auf.

Als Problem wurde das Agieren von Militärangehörigen über die ihnen von Rechts wegen zugedachten Aufgaben hinaus wahrgenommen. Problematisch erscheint zudem ihre einerseits unabhängige Stellung gegenüber den von der Verfassung vorgesehenen politischen Organen, andererseits jedoch wiederum ihre Abhängigkeit durch parteipolitische Verflechtungen. Angesichts dieser Situation haben die verschiedenen Länder zu unterschiedlichen Zeiten Reformversuche unternommen, die in Zielsetzung, Maßnahmen und Erfolgen variieren.

Zentrale Fragen sind immer wieder, inwieweit die Organisation der Streitkräfte durch das Parlament mittels Gesetz geschieht, Militär und Polizei organisatorisch voneinander getrennt sind, ob gegen die Entscheidungen der Militärgerichte Rechtsmittel bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit eingelegt werden können, wie weit der Zuständigkeitsbereich der Militärgerichte gefasst ist und inwieweit die Rechte von Angehörigen der Streitkräfte eingeschränkt werden.

In diesem Sinne hat Peru in den siebziger Jahren Militärreformen eingeleitet, die in den neunziger Jahren unter Präsident Fujimori jedoch praktisch wieder zum Erliegen kamen bzw. wirkungslos wurden. Chile hat seit den späten achtziger Jahren zunehmend mit unterschiedlichsten Maßnahmen versucht, das Militär aus den politischen Entscheidungsprozessen herauszuhalten.<sup>3</sup> Auch in Paraguay war dies im Zuge der Verfassungsneugestaltung von 1992 ein zentrales Thema.

3 Nach zahlreichen vorangegangenen Reformen wird derzeit in Chile Reformbedarf vor allem hinsichtlich der politischen Kompetenz des *Consejo de Seguridad* (Sicherheitsrat) und der Besetzung der Richter der *Corte Constitucional* gesehen. Dies wurde in einem Gespräch mit Luz Bulnes Aldunate, Richterin am Verfassungsgericht, während einer Forschungsreise im November 2000 bestätigt. Zum Thema Verfassungsreform in Bezug auf die Streitkräfte berichtet auch der Artikel »Streit über Verfassungsreform in Chile. Präsident soll Oberbefehlshaber absetzen können. Protest des Militärs«, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Oktober 2001, S. 10.

Um der Korrumpierung politischer Entscheidungsprozesse wirksam entgegenzutreten, hat sich bspw. der paraguayische Verfassungsgeber für eine Entpolitisierung der Streitkräfte durch die Beschränkung bestimmter politischer Rechte entschieden. So ist Militär- und Polizeibediensteten, solange sie nicht im Ruhestand sind, die Übernahme von Parteiämtern wie auch jegliche Art politischer Aktivität untersagt. Die peruanische Verfassung hingegen beschränkt sowohl das passive wie auch das aktive Wahlrecht der Militärangehörigen. Vor dem Hintergrund bestehender Möglichkeiten des Missbrauchs lassen sich Beschränkungen der politischen Rechte des Militärs rechtfertigen. Längerfristig stellt sich die Frage, ob eine Entpolitisierung der einzelnen Militärangehörigen tatsächlich den erwünschten Erfolg einer als Institution parteipolitisch unabhängigen Einrichtung hat. Es besteht ebenso die Gefahr, dass die Streitkräfte zu einem wertneutralen Werkzeug gemacht werden, welches gegebenenfalls verfassungswidrig missbraucht werden kann. Fujimori, langjähriger Präsident von Peru, konnte auf diese Weise im Namen der Bekämpfung des Terrorismus das Militär für seine eigenen Zwecke nutzbar machen. In der erfolgten Weise wäre dies vor der Entpolitisierungsreform der Streitkräfte in den siebziger Jahren kaum denkbar gewesen.

Mit den Neuwahlen 2001 in Peru stehen Reformen sowohl im Bereich der Obersten Gerichte als auch im Bereich der Streitkräfte an.

Am Beispiel der Reformversuche in Paraguay soll im Folgenden die Bedeutung von Rechtsreformen im Bereich der Streitkräfte zur Förderung rechtsstaatlicher und demokratischer Entscheidungsprozesse verdeutlicht werden. Ergänzend, und zum besseren Verständnis, geht dem ein einfacher vergleichender Überblick voran (siehe Tabelle). Durch die sporadische Heranziehung von Reformversuchen anderer Länder, etwa zur Regelungen der politischen Rechte von Angehörigen der Streitkräfte im aktiven Dienst, soll in Ansätzen gezeigt werden, inwiefern ein Vergleich aufschlussreich sein kann.

## Vergleichende Übersicht zu Problemen und Reformmaßnahmen im Militär in Peru, Chile und Paraguay

Tabelle 1: Militär in Peru

	Peru 1985-87
Bisherige Rolle des Militärs	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Hüter der Nation</li> <li>– Soziales Engagement (vgl. Nasser, Ägypten)</li> </ul>
Situation vor Reformen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sicherheitsrat, der an politischen Entscheidungsprozessen teilnimmt</li> <li>– Hohe Autonomie in der Organisation</li> <li>– Militärjustiz mit weitreichenden Kompetenzen (auch über Zivilisten) und der Kontrolle der allgemeinen Gerichtsbarkeit entzogen</li> </ul>
Reformziele	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verringerung der Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse und des politischen Gewichts des Militärs insgesamt</li> </ul>
Neue Aufgabenbestimmung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Externe Sicherheit</li> <li>– Begrenzte politische Aktivität</li> </ul>
Reformmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Schaffung eines Verteidigungsministeriums</li> <li>– Kürzung des Militärhaushalts</li> <li>– Ahndung von Menschenrechtsverletzungen</li> <li>– Kompetenzbeschränkung des militär-dominierten Sicherheitsrats zu Gunsten des Ministerrats</li> </ul>
Bestehende und Folgeprobleme	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Militär auch für innere Sicherheit zuständig</li> <li>– Mangelnde Kontrolle durch Legislative</li> <li>– Verstärkte Instrumentalisierbarkeit durch Präsidenten</li> <li>– Wenig kontrollierbare Militärjustiz unter Fujimori</li> <li>– Ausnahmezustandsregelung mit verstärkten Eingriffskompetenzen in Gebiets- und Ortsverwaltungen</li> <li>– Weitgehende Amnestie für Menschenrechtsverletzungen</li> </ul>

Tabelle 2: Militär in Chile

	Chile 1988/90-94
Bisherige Rolle des Militärs	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Hüter der Nation</li> <li>– Schutz der »Moral« (vgl. Franco, Spanien)</li> </ul>
Situation vor Reformen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Militärdominierter Sicherheitsrat (NSC) mit Vetorecht</li> <li>– Reservierte Senatssitze</li> <li>– Oberkommandierender nicht durch Präsident absetzbar</li> </ul>
Reformziele	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Begrenzung der Beteiligung am politischen Entscheidungsprozess</li> </ul>
Neue Aufgabenbestimmung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Externe Sicherheit</li> <li>– Begrenzte politische Aktivität</li> </ul>
Reformmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reduzierung des Nationalen Sicherheitsrates auf Beratungsfunktion und Erhöhung der Mitgliederzahl (um Militärdominanz aufzuheben)</li> <li>– Verfassungsänderung erleichtert</li> <li>– Vergrößerung des Senats (Gewichtsverlust der reservierten Sitze)</li> <li>– Präsident ist (nominell) Oberbefehlshaber</li> <li>– Trennung Militär/Polizei (Polizei dem Innenministerium unterstellt)</li> </ul>
Bestehende und Folgeprobleme	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Chef der Armee nicht absetzbar</li> <li>– Mangelnde demokratische Legitimation des Sicherheitsrats</li> <li>– Reformbedürftigkeit der Haushaltsbasis (Minenanteile)</li> </ul>

Tabelle 3: Militär in Paraguay

	<b>Paraguay 1989-92</b>
Bisherige Rolle des Militärs	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Hüter der Nation</li> <li>– Verwirklichung des »Coloradismo«: Gleichsetzung der Ziele von Partei und Militär</li> </ul>
Situation vor Reformen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Parteimitgliedschaft bei Rekrutierung</li> <li>– Wahrnehmung von Aufgaben der inneren Sicherheit und Ordnung</li> <li>– Militärgerichtsbarkeit mit weitreichenden Kompetenzen; keine Kontrolle durch die ordentliche Gerichtsbarkeit</li> <li>– Übernahme von Parteiämtern</li> </ul>
Reformziele	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Unterordnung unter demokratisch legitimierte Staatsgewalten</li> <li>– Entkoppelung Militär und Partei</li> </ul>
Neue Aufgabenbestimmung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Externe Sicherheit</li> <li>– keine politische Aktivität</li> </ul>
Reformmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Oberbefehl des Präsidenten nicht delegierbar</li> <li>– Organisation durch Gesetz (nicht delegierbar an Kommissionen)</li> <li>– Zuständigkeitsbeschränkung der Militärjustiz/Urteile durch Obersten Gerichtshof überprüfbar</li> <li>– Verbot politischer Aktivität (auftreten auf Parteiversammlungen oder Ämterübernahme in Parteien)</li> </ul>
Bestehende und Folgeprobleme	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vereinbarkeit von bürgerlichen Freiheitsrechten mit Beschränkungen der politischen Aktivitäten von Militärangehörigen</li> <li>– Spaltung innerhalb der Armee durch unterschiedliche politische Gefolgschaften</li> <li>– Schlechte Bezahlung</li> </ul>

## **Die Art der Einflussnahme des Militärs auf den politischen Entscheidungsprozess und das zugrunde liegende politische Selbstverständnis**

Ein in lateinamerikanischen Staaten – und in Entwicklungsländern allgemein – häufiges Problem der Regierungspraxis und Staatsorganisation hat in Paraguay während der Regierungszeit Stroessners besondere Ausmaße angenommen: die Verschränkung zwischen Politik und Militär. Im Falle Paraguays wurde eine enge Verflechtung von Exekutive, Partei und Militär durch eine Art Pakt zwischen der Colorado-Partei und dem Militär erreicht, in dem Sinne, dass z.B. der Eintritt in eine Militärademie automatisch die Mitgliedschaft in der Colorado-Partei mit sich brachte (ähnlich Lambert 1997). Hinzu kam der Umstand, dass der Präsident – gemäß der Verfassung von 1967 – zulässigerweise Militärangehöriger im aktiven Dienst bei gleichzeitiger Parteiamtsinhaberschaft war.

Wie in den meisten lateinamerikanischen Ländern traditionell üblich, war es auch in Paraguay Praxis, Aufgaben der inneren öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch das Militär wahrnehmen zu lassen. Die Trennung zwischen Militär und Polizei blieb unscharf. Während die Exekutive das Militär zur Erfüllung anderer Aufgaben als nur der Landesverteidigung nutzte – wie etwa, um Plakate bei Wahlkampagnen anzubringen – wirkte andererseits das Militär maßgeblich an den politischen Entscheidungen mit.

Das zugrunde liegende Selbstverständnis des Militärs als einer intervenierenden Instanz zur Rettung der Nation wurde in der Ansprache von General Rodríguez zur Begründung des Sturzes Stroessners deutlich. Das politische Verständnis, wie es General Stroessner vertrat und formulierte (Stroessner 1977: 109-124), bietet dazu einen aufschlussreichen Hintergrund.

Nach Stroessners politischem Verständnis besteht die »Essenz« der paraguayischen Demokratie darin, dass »Splittergruppen von zweifelhafter Ideologie, [...] kleine Vereinigungen von Widerständigen, [...] oder Gruppierungen, die vom traditionellen Weg der paraguayischen Gesinnung abgewichen sind«, weder repräsentiert werden noch ihnen gefolgt wird.<sup>4</sup> Das Volk sei die Substanz der nationalen Größe, dieses

4 »La esencia de nuestra democracia consiste en que no representamos ni obedecemos a facciones de dudosa ideología, [...] a asociaciones minúsculas

Volk sei in der Colorado-Partei zusammengefasst, und diese verkörpere die Tradition des Landes, die nicht verraten werden dürfe (Stroessner 1977: 112). Im Sinne einer Erläuterung folgt:

»Unsere Demokratie gründet sich auf unserer Vaterlandsliebe. Uns interessiert keine Demokratie ohne Patriotismus. Daher akzeptieren wir auch nicht teilweise eine gewisse Art von Demokratie, die uns die Kartelle derjenigen, die sich berufsmäßig über ihre Interpretation auslassen, anbieten.«<sup>5</sup>

Ein wenig später heißt es: »Demokratie ist ein Synonym für Ordnung, Arbeit und nationale Eintracht.«<sup>6</sup>

### **Der »proceso de transición« und das neue politische Selbstverständnis**

In der Nacht vom 2. zum 3. Februar 1989 wurde Präsident Alfredo Stroessner durch einen Militärputsch gestürzt. Am 1. Mai desselben Jahres wurden allgemeine Wahlen (Parlament und Präsident) im Rahmen der Vorschriften der Verfassung von 1967 (Art. 179, 182) abgehalten, aus denen die Regierungspartei der Colorados als Sieger hervorging. Im Juni 1991 berief die Exekutive per Dekret (No. 9962) für den 1. Dezember 1991 Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung ein. Die Regierungspartei gewann 55 % der Stimmen. Ende 1991 nahm die verfassungsgebende Versammlung ihre Arbeit auf und verabschiedete am 20. Juni 1992 die neue Verfassung der Republik Paraguay.

Mit der Verfassung von 1992 sollten die zuvor bestehenden verfassungsrechtlichen – an reformorientierten Vorstellungen von Demokratie, Gewaltenteilung und -kontrolle gemessenen – Defizite beseitigt, wie auch die rechtlichen Grundlagen für ein Instrumentarium zur Umsetzung der statuierten Ordnung geschaffen werden.

de resentidos [...], o facciones legionarias desviadas de la tradicional corriente del espíritu paraguayo [...]« (Stroessner 1977: 111).

- 5 »Nuestra democracia se funda en nuestro patriotismo. Ninguna democracia sin patriotismo nos interesa. Por eso no aceptamos en préstamo cierta clase de democracia que nos ofrecen los carteles de los declamadores de oficio sobre su interpretación« (Stroessner 1977: 112).
- 6 »Democracia es sinónimo de orden, trabajo y concordia nacional« (Stroessner 1977: 115; und ähnlich: 117).

»Die Verfassung muss den Bedürfnissen der paraguayischen Gesellschaft entsprechen; es ist daher notwendig – unter Berücksichtigung der internationalen Rechtstradition – über die Probleme der Vergangenheit und Gegenwart nachzudenken, welche die tatsächliche Geltung all unserer Verfassungen verhindert haben«,

so ein Kommentar zu Beginn des Verfassungsgebungsprozesses in der paraguayischen Monatszeitung *Análisis del mes* (Análisis del mes 1991: II).

Die Mitglieder der verfassungsgebenden Versammlung haben versucht, einerseits Missstände vorangegangener Diktaturen für alle Zukunft auszuschließen, quasi per Dekret abzuschaffen, und andererseits die traditionellen wirtschaftlich und politisch bestimmenden Machtfaktoren zu erhalten.

### **Die Neudefinition der Rolle des Militärs, seiner institutionenspezifischen Eigenschaften und seiner Aufgaben**

In Anbetracht der bisherigen starken Einflussnahme des Militärs auf die politischen Angelegenheiten des Landes war sich der Großteil der Mitglieder der verfassungsgebenden Versammlung über die Notwendigkeit einer Festlegung der Aufgabe des Militärs und einer Begrenzung seines Handlungsspielraums einig. In diesem Sinne hat die verfassungsgebende Versammlung den Versuch unternommen, durch ausdrückliche verfassungsrechtliche Regelung den Rahmen für eine Eingliederung der Militärgewalt in die verfassungsmäßige Ordnung zu setzen. Im Kapitel *De la Fuerza Pública* (Art. 172-175) wurde die Institution der Streitkräfte grundsätzlich geregelt.<sup>7</sup>

Gemäß Art. 172 der Verfassung bilden die militärischen Streitkräfte zusammen mit den Polizeikräften – und zwar ausschließlich – die öffentlichen Ordnungskräfte.<sup>8</sup> Andere öffentliche Ordnungskräfte, die außerhalb dieser Gliederung stehen, darf es nicht geben.

Art. 173 Abs. 1 nimmt eine Definition der Institution der Streitkräfte vor. Zum organisatorischen Charakter der Institution heißt es:

7 In englischer Übersetzung: Schoeller-Schletter (2000).

8 Art. 172 (»De la composición«): »La Fuerza Pública está integrada, en forma exclusiva, por las fuerzas militares y policiales.«



»Die Streitkräfte der Nation bilden eine nationale Einrichtung, organisiert als dauerhafte, professionelle, nicht politisch beratende, gehorsame, den Staatsgewalten untergeordnete Institution, welche den Bestimmungen dieser Verfassung und dem Gesetz unterliegt«<sup>9</sup> (Art. 173 Abs. 1).

Die Streitkräfte haben die Aufgabe,

»über die territoriale Integrität zu wachen und die auf legitime Weise konstituierten Behörden zu verteidigen, gemäß dieser Verfassung und den Gesetzen« (Art. 173 Abs. 1 Satz 2).

Neben der Aufgabe der Landesverteidigung wird dem Militär von der Verfassung eine prinzipiell systemerhaltende Funktion zugewiesen. Das Militär wird an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden, indem es zu ihrer Verteidigung angehalten wird. Zu beachten und nicht unumstritten ist die Tatsache, dass damit dem Militär selbst implizit ein Beurteilungsspielraum zugebilligt wird.

### **Maßnahmen zur Unterordnung unter die demokratisch legitimierte Staatsgewalt**

Ein häufig kritisiertes Verhalten des Militärs war das Agieren zwischen und neben den politischen Institutionen, in denen die politischen Entscheidungen durch demokratisch legitimierte Vertreter des Volkes getroffen werden sollten: Einerseits handelten die Streitkräfte außerhalb der verfassungsmäßig vorgesehenen politischen Organe, andererseits standen sie durch faktische parteipolitische Verflechtungen in Abhängigkeit.

Um der eigenmächtigen Stellung des Militärs entgegenzuwirken, wurde die grundsätzliche Forderung nach Unterordnung der Streit-

9 Art. 173 (»De las Fuerzas Armadas«) Abs. 1: »Las Fuerzas Armadas de la Nación constituyen una institución nacional que será organizada con carácter permanente, profesional, no deliberante, obediente, subordinada a los poderes del Estado y sujeta a las disposiciones de esta Constitución y las leyes. Su misión es la de custodiar a la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente constituidas, conforme con esta Constitución y las leyes. Su organización y sus efectivos serán determinados por la ley.«

kräfte unter die demokratisch legitimierte Staatsgewalt erhoben, d.h. nach Kontrolle durch demokratisch legitimierte politische Organe und von diesen verabschiedete Gesetze.

So wurde die Abtretung des dem Präsidenten zugeschriebenen Oberbefehls über die Streitkräfte ausgeschlossen (Art. 238 Nr. 9), damit auf diese Weise nicht umgangen werden konnte, dass die oberste Leitung in der Hand des Zivil-Präsidenten blieb.

Explizit wurde die Organisation des Militärs und die Bestimmung der Truppenstärke der Regelung durch das Gesetz unterstellt (Art. 173 Abs. 1 Satz 3), womit einer weitgehenden Festlegung durch militärinterne untergesetzliche Normen bzw. Präsidialdekrete entgegengewirkt wurde.

»In Übereinstimmung mit dem Gesetz« kann der Präsident der Republik dann »Militärverordnungen erlassen, über die Streitkräfte verfügen, sie organisieren und verteilen« (Art. 238 Nr. 9 Satz 2).<sup>10</sup>

Um die Behandlung von Gesetzen, die das Militär betreffen, durch das Parlament in der jeweiligen Gesamtheit der Kammern zu sichern, ist – wie beim Staatshaushaltsgesetz, internationalen Verträgen und anderen Gesetzen von gleichrangiger Bedeutung<sup>11</sup> – die Delegation an Ausschüsse untersagt (Art. 215). Die Gesetze zum Militär werden auf diese Weise nicht mehr nur in kleinem Kreis ausgearbeitet und anschließend dem Kongress vorgelegt, sondern von Anfang an im Plenum besprochen. Damit wird eine Beschäftigung mit der Materie auf breiterer Basis erforderlich – das bedeutet auch eine höhere Beteiligung der Öffentlichkeit, der Presse etc. –, was dem Gesetz zu einer breiteren Legitimationsbasis verhelfen bzw. den Einfluss starker Interessengruppen abschwächen soll.

Im Rahmen der Bemühungen um eine rechtliche Einordnung des Militärs in und unter die drei klassischen Staatsgewalten wurde auch die bisherige Eigenständigkeit der Militärgerichtsbarkeit insofern aufgehoben, als gegen Entscheidungen der Militärgerichte Rechtsmittel bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit eingelegt werden können. Damit

<sup>10</sup> Art. 238 Nr. 9 Satz 2: »De acuerdo con la ley, [el Presidente de la República] dicta los reglamentos militares, dispone de las Fuerzas Armadas, las organiza y distribuye.«

<sup>11</sup> Bspw. solche, die auf *iniciativa popular*, d.h. auf »Volksinitiative«, basieren (Art. 215).

ist der Rechtsweg bis zur *Corte Suprema de Justicia* als oberster Revisionsinstanz eröffnet (Art. 174; 259 Nr. 3). Ähnliche Reformmaßnahmen werden auch in Peru zunehmend mit Nachdruck gefordert (vgl. Lovatón 1997; de Belaunde 1998; Gamarra 1998). Auch der Zuständigkeitsbereich der Militärgerichte wurde drastisch eingeschränkt. Es wurde ausdrücklich festgelegt, dass sich die Militärgerichte ausschließlich mit Militärdelikten zu befassen haben, die durch das Gesetz als solche qualifiziert sind und die von Angehörigen des Militärs im aktiven Dienstverhältnis, d.h. vor Eintritt in den Ruhestand, verübt worden sind (Art. 174 Abs. 1 Satz 1). Handelt es sich um eine Tat, die sowohl das allgemeine Strafrecht als auch das Militärstrafrecht unter Strafe stellt, so ist sie nicht als Militärdelikt anzusehen, es sei denn, die Tat wurde von einem Militär im aktiven Dienstverhältnis in Ausübung seiner militärdienstlichen Aufgaben verübt; im Zweifel ist von einem allgemeinen Delikt auszugehen (Art. 174 Abs. 2 Satz 1 und 2). Nur im Falle einer internationalen Auseinandersetzung mit Waffen können Militärgerichte über Zivilpersonen und Militärangehörige im Ruhestand rechtsprechungsbefugt sein, und auch dann nur in der vom Gesetz bestimmten Form (Art. 174 Nr. 3).

Die meisten dieser Reformen wurden heftig diskutiert. Insbesondere die Konsequenzen des Verbots der Abtretung des Oberbefehls<sup>12</sup> wie auch die Festlegung der Organisation des Militärs durch Gesetz waren in Militärkreisen umstritten. Um zu illustrieren, wie konfliktreich einzelne Reformvorhaben sind, und welche politischen Widerstände mitspielen, soll hier ein Beispiel genügen.

Im Zusammenhang mit der Neuorganisation des Militärs, so wie sie nach der Verabschiedung der neuen Verfassung vorgenommen werden sollte, wurde vor allem in Militärkreisen die Kompetenz der Legislative, durch Gesetz die Streitkräfte grundsätzlich zu organisieren, anfangs verschiedentlich bestritten. In einem Seminar zum Thema »Verfassung und Militär« wurde von Seiten des Militärs die Frage gestellt, ob der Präsident der Republik als *Comandante en Jefe de las*

12 Zum Streit um die Frage der Zuständigkeit des Präsidenten, so genannte *Comandantes de la Fuerza Pública* zu ernennen und zu entlassen (Art. 238 Nr. 9 Satz 3), und zum Verbot, das Amt des *Comandante en Jefe* zu delegieren (Art. 238 Nr. 9 Satz 1), Schoeller-Schletter (2001: 180f.).

*Fuerzas Armadas* die Streitkräfte organisiere oder aber die Legislative (Becker/Lüers 1994). Die verfassungsrechtliche Festlegung der Militärorganisation durch Gesetz wurde dahin gehend verstanden, dass es die Kompetenz der Legislative sei, »selbst von sich aus die Streitkräfte zu organisieren« – und eine solche Regelung wurde als undenkbar abgelehnt.<sup>13</sup> Die Gesetze zur Organisation des Militärs müssten ihren Ursprung im Militär selbst haben: Der Legislative stünde nur zu, diese Gesetzesprojekte ganz oder teilweise zurückzuweisen. Die Kompetenz zur Gesetzgebung wurde der Legislative in diesem Fall nicht zugesprochen.

Als Begründung dieser Auffassung wurde – unter Berufung auf Art. 238 Nr. 9 Satz 2 – vorgebracht, die Verfassung würde die Organisation des Militärs dem Präsidenten der Republik als *Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación* zuweisen. Vernünftigerweise könnten diejenigen, die die Streitkräfte bilden, diese auch am besten organisieren.<sup>14</sup>

Zur Klärung der von der verfassungsgebenden Versammlung angenommenen Regelung der Militärorganisation wurde von den Senatoren und Abgeordneten der Diskussionsrunde – zumeist ehemaligen Abgeordneten der verfassungsgebenden Versammlung – vorgebracht, dass es nicht der Kongress sei, der die Streitkräfte direkt und selbst organisiere. Der Kongress verabschiede nur das Gesetz, demgemäß die Streitkräfte dann – mittels vom Präsidenten zu erlassenden Militärverordnungen (Art. 238 Nr. 9 Satz 2) – organisiert würden.<sup>15</sup> Diese Tatsache stelle kein Hindernis für eine Einbeziehung der Exekutive und der Streitkräfte in die Diskussion über das Gesetz im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses dar. Die Exekutive könne auch aufgrund des ihr zustehenden Gesetzesinitiativrechts Gesetzesprojekte einreichen.<sup>16</sup>

13 General Ramón Rodríguez, in: Becker/Lüers (1994: 31ff.).

14 Ders. (ebd.: 32; 45).

15 Carlos Alberto Gonzales, in: Becker/Lüers (1994: 45).

16 Rodrigo Campos Cervera, in: Becker/Lüers (1994: 37).

### **Maßnahmen zur Beschränkung der politischen Beteiligungsrechte der Militärs: Maßnahmen zur Entpolitisierung**

Wegen der Verflechtung zwischen Militär, (Colorado-)Partei und Präsident und der damit einhergehenden Korruption des politischen Entscheidungsprozesses<sup>17</sup> herrschte weitgehender Konsens unter den Mitgliedern der verfassungsgebenden Versammlung, mit verfassungsrechtlichen Regelungen die Grundlagen für eine Entpolitisierung des Militärs zu schaffen. Die Regelungen stellen einen Versuch dar, Verflechtungen zwischen Partei und Militär zu verhindern.

Eine zu starke Bindung des Militärs an eine Partei würde nicht nur die Parteipolitik beeinflussen – etwa indem die Partei von der Unterstützung abhängig wird – sondern könnte bei einem Wahlsieg einer anderen Partei zu einem Loyalitätskonflikt führen, wenn bspw. das Militär die Interessen einer Partei unterstützt, die nicht die der gewählten Regierung ist. Ebenso kann ein Militär, welches einer bestimmten Partei zu nahe steht, für parteipolitische Zwecke missbraucht werden, etwa im Wahlkampf; die Chancengleichheit der Parteien wäre dann kaum mehr gewährleistet.

In diesem Sinne sind Militär- und Polizeimitglieder im aktiven Dienst von der Übernahme politischer Ämter, etwa des Präsidenten- oder Vizepräsidentenamtes, oder auch parlamentarischer Ämter, ausdrücklich ausgeschlossen worden (Art. 235 Nr. 7; 197 Nr. 7).

Auch wurde festgelegt, dass Militärangehörige im aktiven Dienst, d.h. vor Eintritt in den Ruhestand, sich weder einer Partei oder einer politischen Bewegung anschließen, noch sich auf irgendeine Art politisch betätigen dürfen.<sup>18</sup> Im Wortlaut (Art. 173) heißt es:

»Die Militärangehörigen im aktiven Dienst werden ihr Handeln an die Gesetze und Verordnungen anpassen, und sich weder in eine Partei oder irgendeine

17 Vgl. dazu die unter Stroessner geltenden einfachgesetzlichen Regelungen des »Estatuto Electoral Paraguayo«, Ley No. 886/81, kommentiert in: Prieto (1988: 76-78).

18 Dazu *Convención Nacional Constituyente de la República del Paraguay* (1992: 7-25). In den Diskussionen der *Constituyente* ist Art. 173 zunächst als Art. 167 nummeriert.

politische Bewegung einreihen, noch irgendeine Art politischer Aktivität ausüben«<sup>19</sup> (Art. 173 Abs. 2).

Entsprechendes gilt nach Art. 175 Abs. 3 Satz 2 für die Polizeiangehörigen.<sup>20</sup> Per Gesetz wurde dies dahin gehend konkretisiert, dass »Rechte und die Erfüllung der Auflagen und Verpflichtungen derjenigen Angehörigen von Militär und Polizei, die noch im aktiven Dienst und dabei Teil von Parteien, politischen Bewegungen oder Wahlkoalitionen sind«<sup>21</sup>, suspendiert bleiben, und die entsprechenden Personen aus den Wahllisten auszuschließen sind, solange die Suspendierung andauert.<sup>22</sup> Mit Eintreten in den Ruhestand endet der Suspens und die Angehörigen von Militär und Polizei »erlangen automatisch und in vollem rechtlichen Umfang ihren Mitgliedsstatus wieder«<sup>23</sup> (Art. 3, Ley No. 670/95).

Weiterhin wurden bestimmte Verhaltensweisen unter Strafe gestellt<sup>24</sup>, wie die Meinungsäußerung über parteipolitische Angelegenheiten, die Teilnahme an von Amtsträgern aus Politik, Partei oder politischen Bewegungen organisierten politischen Versammlungen, die

- 19 Art. 173 Abs. 2: »Los militares en servicio activo ajustarán su desempeño a las leyes y reglamentos, y no podrán afiliarse a partido o a movimiento político alguno, ni realizar ningún tipo de actividad política.«
- 20 Art. 175 Abs. 3 Satz 2: »Los policías en servicio activo no podrán afiliarse a partido político alguno, ni realizar ningún tipo de actividad política.«
- 21 Art. 1, Ley 679/95: »A partir de la vigencia de la presente Ley queda suspendido el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los militares y policías en servicio activo afiliados a partidos, movimientos políticos o alianzas electorales, conservando su antigüedad en los registros de afiliados.«
- 22 Art. 2 Satz 1, Ley No. 670/95: »Los partidos y movimientos políticos deberán excluirlos de los padrones electorales respectivos, durante todo el tiempo que dure la suspensión.«
- 23 Art. 3, Ley No. 670/95: »Los militares y policías en servicio activo afiliados a partidos o movimientos políticos recuperan automáticamente y de pleno derecho su condición de afiliados una vez que hayan pasado a situación de retiro.«
- 24 Art. 1, Ley No. 514 vom 19. Dezember 1994, »que reglamenta la prohibición de los artículos 173 y 175 de la Constitución Nacional.«

nicht *carácter oficial, profesional o meramente social*, also nicht offiziellen, berufsmäßigen oder rein sozialen Charakter haben. Verboten ist darüber hinaus die Anwesenheit bei Parteiversammlungen, außer wenn diese an *locales extrapartidarios*, d.h. außerparteilichen Orten, stattfinden; ebenso die Teilnahme an Veranstaltungen politischer Natur oder Wahlkampagnen von jeglicher schon bestehenden oder anerkannten politischen Gruppe sowie jegliche Aktivitäten zur Finanzmittelbeschaffung für eine Partei.

Anders als bspw. die peruanische Verfassung von 1992, die in Art. 67 die politischen Mitwirkungsrechte des Militärs dahin gehend einschränkt, dass Mitglieder der Streitkräfte nicht wählen dürfen, solange sie im aktiven Dienst sind, sieht die paraguayische Verfassung von 1992 keine Einschränkungen des aktiven Wahlrechts für Angehörige der Streitkräfte vor. Allerdings wurde mittels einfachgesetzlicher Regelung (*Código Electoral*, Gesetz Nr. 834/96, Art. 91 c) bestimmten Gruppen des Militärs das aktive Wahlrecht aberkannt.

Darüber, wie weitgehend der Ausschluss des Militärs aus dem politischen Geschehen in der Formulierung gefasst werden sollte, d.h. inwieweit eine Einschränkung der politischen Mitwirkungsrechte erfolgen sollte, herrschten unterschiedliche Ansichten.

Auf der einen Seite – vor allem bei den Mitgliedern der verfassungsgebenden Versammlung, die den Oppositionsparteien zuzurechnen sind – wurde auf das Adjektiv *apartidaria* (unparteilich) zur Charakterisierung des Militärs bestanden, und ebenso darauf, dass das Verbot der Parteimitgliedschaft ausdrücklich formuliert sei, etwa als »[los militares] no pueden estar afiliados«, wörtlich: »[die Militärangehörigen] dürfen nicht Mitglieder einer Partei sein.«<sup>25</sup> Es sei nicht ausreichend, dass nur ab dem gegenwärtigen Zeitpunkt der Beitritt zu einer Partei verboten sei, sondern es müsse die Angehörigkeit überhaupt verboten sein, d.h. auch für diejenigen Militärs, die schon Mitglieder sind.

Von der anderen Seite kam der Einwand, es könne nicht zugelassen werden, »dass man unter dem Vorwand, eine Organisation wie die Streitkräfte zu institutionalisieren, zu dem Extrem gelange, diejenigen

25 In diesem Sinne: Luis Alfonso Resck in: *Convención Nacional Constituyente de la República del Paraguay*, (1992: 14) und Rafael Eladio Velazquez (ebd.: 18f.).

zu erniedrigen, die unter anderen Umständen für eine Partei gestimmt haben.«<sup>26</sup> Dabei wurde als Möglichkeit zugestanden, dass diejenigen bürgerlichen Parteirechte, die Angehörige des Militärs bereits erworben hätten, automatisch bis zum Eintreten in den Ruhestand suspendiert werden könnten. Die Militärs könnten aber nicht zu der Erniedrigung verpflichtet werden, auf das, was sie freiwillig unter anderen Umständen erworben hätten – ihre Parteimitgliedschaft – zu verzichten.<sup>27</sup>

Mit der Verabschiedung des Art. 173 wurde schließlich festgelegt, dass Militärangehörige im aktiven Dienst, d.h. vor Eintritt in den Ruhestand, sich weder einer Partei oder politischen Bewegung anschließen noch sich auf irgendeine Art politisch betätigen dürfen. Einschränkend wurde vorgebracht, dass der Ausschluss der Militärs aus Parteiaktivitäten und der Parteipolitik nicht bedeuten solle, dass dem Militär der Weg zu seiner politischen Kultur versperrt werde. Schließlich sei es unangemessen, das Militär völlig von der Politik abzuschirmen, da ein unpolitisches Militär per se keine Garantie für demokratische Sicherheit darstelle.<sup>28</sup>

Zur Rechtfertigung der Regelung hieß es:

»Wir bestreiten nicht, dass die Militärs die gleichen Bürgerrechte haben wie wir, aber wir alle müssen einige Einschränkungen anerkennen, wenn wir über bestimmte Möglichkeiten oder Privilegien verfügen. [...] Die Streitkräfte sind

26 »[...] no puedo yo permitir que sobretexto de institucionalizar una institución como las Fuerzas Armadas, se llegue al extremo de pretender denigrar a quienes bajo otras circunstancias han obtado por un Partido político.« Juan Francisco Elizeche in: Convención Nacional Constituyente de la República del Paraguay (1992: 18).

27 Ders. (ebd.)

28 »Esto no quiere decir que tenemos que cerrar el paso a los militares en su cultura política, porque tener unas Fuerzas Armadas excépticas a la política, es inconveniente, porque un ejército apolítico, de por sí no es garantía de seguridad democrática«, Federico Figueredo, in: Convención Nacional Constituyente de la República del Paraguay 1992: 15; ähnlich auch Juan Manuel Peralta (ebd.: 22).



diejenigen, bei denen die Verteidigungsgewalt des Staates liegt [...] mit der Fähigkeit, die Macht, die der Staat hat, anzuwenden.«<sup>29</sup>

### Erfolge und Folgeprobleme

Trotz aller verfassungs- und einfachgesetzlichen Versuche, den politischen Einfluss des Militärs zu verringern, ist die reale Machtstellung dieses – in der politischen Geschichte Paraguays schon immer sehr bedeutenden – Sektors (Sondrol 1992: 106ff.) nach wie vor sehr groß. Dass im Militär – vor allem neben den Auswirkungen der Wirtschaftskrise – noch ein ernst zu nehmendes Hinderungspotenzial für den im Gang befindlichen Demokratisierungsprozess liegt, haben Ereignisse im April des Jahres 1996 gezeigt.<sup>30</sup> Diese »stärkste Bedrohung der Demokratie Paraguays seit dem Sturz des Diktators Stroessner« ist schließlich auf Druck seitens Opposition, Parlament und Kabinettsmitgliedern sowie aus dem Ausland, insbesondere den USA überwunden worden – zunächst, sollte einschränkend gesagt werden.<sup>31</sup>

Ein zentrales Problem, das mit Verfassungsreformen häufig einhergeht, sind die Unklarheiten bei der Rechtsauslegung und Rechtsanwendung. So ist in Paraguay, wie kürzlich eine Reihe von Fällen gezeigt hat, bspw. die Anwendung der mit der Verfassungsreform

29 »No negamos que los militares tienen los mismos derechos cívicos que nosotros, pero todos debemos reconocer algunas limitaciones cuando estamos en uso de determinadas facultades o privilegios. [...] Las Fuerzas Armadas son los depositarias del poder armado del Estado [...], de la capacidad de usar la fuerza que tiene el Estado.« Rafael Eladio Velazquez, in: Convención Nacional Constituyente de la República del Paraguay (1992: 19).

30 Der General Lino César Oviedo widersetzte sich seiner Absetzung als Chef des Heeres und forderte seine Ernennung zum Verteidigungsminister. Neue Zürcher Zeitung (1996: 3); Frankfurter Allgemeine Zeitung (1996: 2; 8); El País (1996: 8).

31 Dies, und der so gut wie zwischenfallslose Verlauf der Gemeindewahlen am 17. November 1996 wurden als Zeichen der Konsolidierung gesehen. Richtungsweisend für den Wandel wird die Wahl insofern eingeschätzt, als im Ergebnis mit Martin Burt ein Kandidat der stärksten Oppositionspartei, der Liberalen, zum Bürgermeister gewählt worden ist. Economist (1996: 52).

einhergehenden Neufassung der Meinungsfreiheit mit den Regelungen zur Beschränkung der politischen Aktivität umstritten (Seall-Sa-siain 1997: 103-131).

## **Rechtsreformen in der Gerichtsbarkeit (Beispiel Paraguay)**

Die hier beschriebene Forschung zu »Öffentlichem Recht und Regierungsführung« untersucht die Bedeutung von Aufbau, Besetzung, Organisation, Kompetenzverteilung und Verfahren von öffentlichen Institutionen im Hinblick auf die Stärkung demokratisch legitimierter und rechtsstaatlicher Entscheidungsprozesse. Es sollen dabei Möglichkeiten und Grenzen des Rechts und von Rechtsstrukturen bei der Umsetzung politischer Ziele, etwa der Einbindung des Militärs in rechtsstaatliche Strukturen oder der Stärkung rechtsstaatlicher Entscheidungsprozesse, aufgezeigt werden. Die verfassungsmäßige Disziplinierung besonders einflussreicher Gruppierungen wie dem Militär in politischen Entscheidungsprozessen, ist dabei nur die eine Seite des Problems. Mindestens ebensolche Bedeutung kommt der Gewährleistung einer unabhängigen, kompetenten Justiz in ihrer Funktion als Rechtsauslegungs- und Rechtssprechungsinstanz zu, speziell der Anfälligkeit der obersten Gerichte in Bezug auf »korrumpierte« sachfremde Entscheidungen.

### **Die Situation: Art des Problems und Regelungshintergrund**

Die Judikative als rechtssprechende Gewalt und speziell der Oberste Gerichtshof als oberstes Justizorgan zur Gewährleistung der verfassungsmäßigen Ordnung bildet in der Verfassungsgeschichte Paraguays traditionellerweise keine ernst zu nehmende Kontrollinstanz gegenüber den anderen Staatsgewalten. Die Abhängigkeit und mangelnde Kompetenz der insbesondere seit der Verfassung von 1940 stark von Exekutive und Regierungspartei dominierten Justiz setzte sich durch verschiedene Regelungen in der Verfassung von 1967 fort (Schoeller-Schletter 2001: 55-64).

Die Ernennung der Richter des Obersten Gerichtshofs, der *Corte Suprema de Justicia*, erfolgte durch die Exekutive (Art. 195) mit Zustimmung des Senats (Art. 151 Nr. 2; 180 Nr. 8). Die Tatsache, dass kein Fachausschuss beteiligt war, der die Kompetenzen der Kandidaten

beurteilte, führte dazu, dass der Präsident jeden, der die formalen Mindestvoraussetzungen erfüllte, ernennen konnte. Mit der Zustimmung des Senats konnte der Präsident rechnen, einerseits aufgrund des beständigen Druckmittels der möglichen Auflösung, andererseits dank der Mehrheitsverhältnisse zugunsten der Regierungspartei.

Die Mitglieder der anderen Gerichtshöfe und die einfachen Richter wurden ebenfalls von der Exekutive ernannt (Art. 195), und zwar mit dem Einverständnis des Obersten Gerichtshofs (Art. 180 Nr. 8). Entsprechend der Möglichkeit seine (politischen) Vorstellungen bei der Bestimmung der Mitglieder des Obersten Gerichtshofs geltend zu machen, verblieb dem Präsident der Einfluss bei der Ernennung der übrigen Richter.

Die Amtszeit der Richter des Obersten Gerichtshofs wie auch die der anderen Richter war auf fünf Jahre festgelegt und fiel mit der Amtsperiode des Präsidenten zusammen. Zudem war die Wiederwahl möglich (Art. 196).

Ein gängiges Mittel im Umgang mit Richtern, die politisch unliebsame oder unbequeme Entscheidungen trafen, war die Versetzung an andere, meist abgelegene Orte. Da die Verfassung eine Absetzung nur durch Verfahren vor der *Corte Suprema de Justicia* zuließ, die Versetzung von Richtern aber nicht ausdrücklich verbot, wurde häufig auf die mit weniger Schwierigkeiten und Aufsehen verbundene Versetzungspraxis zurückgegriffen.

### **Reformmaßnahmen zur Gewährleistung einer unabhängigen, funktionierenden Justiz**

Um die durch die Regelungen der Verfassung von 1967 ermöglichte Unterordnung der Judikative unter die Exekutive aufzuheben und eine unabhängige, kompetentere und effektivere Gerichtsbarkeit aufzubauen, ist die Organisation der rechtsprechenden Gewalt grundsätzlich reformiert worden.

Das Grundmodell der am US-amerikanischen System orientierten, allerdings modifizierten *Corte Suprema de Justicia* als oberster Instanz des gesamten Justizapparates mit gewissen verfassungsgerichtlichen Kompetenzen hat die neue Verfassung beibehalten.

Es wurde jedoch eine Gliederung in Senate oder Kammern vorgenommen, von denen jeweils ein Senat ausschließlich für Verfassungsrechtsstreitigkeiten zuständig ist (Art. 258); die Festlegung der anderen

Senate auf Zivil- und Handelsrecht zum einen und Strafrecht zum anderen erfolgte innerhalb des 1995 verabschiedeten Organgesetzes des Obersten Gerichtshofs, ebenso wie die entsprechende Einteilung der Besetzung in jeweils drei Richter pro Senat.<sup>32</sup> Diese Umstrukturierung hat zur Folge, dass Entscheidungen nicht mehr nur im Plenum getroffen werden, sondern vor allem in den einzelnen Senaten.

Die Ernennung der Richter des Obersten Gerichtshofs erfolgt nicht mehr durch die Exekutive, sondern durch den Senat auf Vorschlag eines neu eingeführten, insbesondere im langwierigen Prozess der Organgesetzgebung heftig diskutierten *Consejo de la Magistratura* (»Rat für den Richterstand«), mit Zustimmung der Exekutive (Art. 264 Nr. 1). Zuvor kam dem Senat nur ein Zustimmungsrecht zu.<sup>33</sup>

Das Bestreben, den Einfluss der Exekutive auf die Besetzung der richterlichen Ämter gering zu halten und die Mitwirkung von Fachleuten zu stärken, ist auch in der Zusammensetzung dieses Richterwahlgremiums deutlich erkennbar: Nur ein Mitglied des achtköpfigen Rates ist von der Exekutive ernannt; von den weiteren wird jeweils eines vom Senat, vom Abgeordnetenhaus und vom Obersten Gerichtshof gewählt, sowie jeweils zwei in Vertretung der Anwälte und der Rechtsprofessoren (Art. 262).

Alle anderen Richter werden durch den Obersten Gerichtshof

32 Art. 1 Abs. 2, Ley No. 609 »que organiza la Corte Suprema de Justicia«, vom 23. Juni 1995.

33 Dies entspricht dem Ernennungsverfahren der Richter des *Supreme Court* der USA, welches der paraguayischen Verfassung von 1870 als Vorbild diente und später in der Verfassung von 1967 wiederaufgenommen wurde. Wie in der paraguayischen Verfassung von 1967 werden auch nach der US-amerikanischen Verfassung die Richter des *Supreme Court* vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats ernannt. In Paraguay war die geforderte Zustimmung des Senats jedoch insofern bedeutungslos, als durch das bis 1990 geltende Wahlrecht 2/3 der Sitze des Senats auf die stärkste Partei entfielen, d.h. die Regierungspartei (Colorado-Partei), und damit die Zustimmung gewährleistet war. Vgl. auch Lezcano Claude (1994: 659), mit der Beurteilung: »La situación imperante durante la dictadura, determinaba que el acuerdo exigido fuera nada más que un mero formulismo.«

selbst ernannt, allerdings ebenfalls auf Vorschlag des *Consejo de la Magistratura* (Art. 251; Art. 264 Nr. 1 und 2).

Die Ernennung erfolgt jeweils für einen Zeitraum von fünf Jahren, wobei sie nach zweimaliger Bestätigung im Amt zu einer lebenslangen Ernennung führt.

Die Amtsdauer der Richter des Obersten Gerichtshofs, die zuvor auf fünf Jahre beschränkt war und mit der Amtsperiode des Präsidenten zusammenfiel, wurde in eine zeitlich unbegrenzte umgewandelt, das Höchstalter auf 75 Jahre festgelegt.

Art. 261 bestimmt darüber hinaus, dass die Richter nur durch das Parlament im Wege des *juicio político* ihres Amtes enthoben werden können. Über die Reichweite des Grundsatzes der Unabsetzbarkeit hat der Oberste Gerichtshof in seinem von heftigen politischen Auseinandersetzungen begleiteten Urteil vom 5. Mai 2000 entschieden. Gegenstand war die Frage, ob diese Bestimmung dem Senat und der Exekutive die Möglichkeit eröffne, über den Verbleib der Richter des Obersten Gerichtshofs im Amt zu entscheiden, ähnlich der Kompetenz des Obersten Gerichtshofs zur Bestätigung oder Nichtbestätigung der Richter an den anderen Gerichten. Dies hat die *Corte Suprema de Justicia* verneint.<sup>34</sup>

Die anderen Richter sind während ihrer Amtszeit für zunächst fünf Jahre generell unabsetzbar und dürfen auch nicht mehr versetzt werden (Art. 252). Ihre Amtsenthebung kann durch Entscheidung eines *Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados*, einer Art Geschworenengericht zur Richteranklage, erfolgen (Art. 253).

Zur Gewähr der finanziellen Unabhängigkeit der Rechtsprechung ist ein Mindestbudget festgelegt worden, das mindestens 3 % des Haushaltsvolumens der Zentralverwaltung betragen muss (Art. 249).

34 Acuerdo y Sentencia No. 222 vom 5. Mai 2000. Der Oberste Gerichtshof erklärte einen Beschluss des Senats, mit dem fünf Richter des Obersten Gerichtshofs in ihrem Amt bestätigt und für drei die Entlassung angekündigt wurde, ein Dekret der Exekutive, das diesem Beschluss zustimmte (Decreto No. 6131 vom 9. November 1999), sowie Art. 19 des Organgesetzes der *Corte Suprema de Justicia*, aus dem der Senat seine Entscheidungskompetenz abgeleitet hatte, für verfassungswidrig. Vgl. dazu ausführlich: Schoeller-Schletter (2001: 97ff.).

### **Folgen und Erfolge**

Auch oder gerade nach umfangreichen Reformversuchen hinsichtlich Organisation und Besetzungsverfahren hat sich die Hoffnung auf eine unabhängige Justiz nicht erfüllt. Es werden weiterhin von paraguayischen Fachleuten Strukturschwächen festgestellt und weitere Reformen angemahnt.

So hat ein missverstandenes Gewaltenteilungsprinzip dazu geführt, dass das System der *checks and balances* innerhalb der Justizorganisation und -verwaltung kaum zum Tragen kommt. In der Folge besteht z.T. bei kontrolliertem und kontrollierendem Organ Personenidentität, was die Anfälligkeit für manipulierte Entscheidungen nicht gerade mindert.

Ein nennenswerter rechtlicher Schritt zur Strukturverbesserung und Verminderung der Anfälligkeit für Korruption wurde mit der Verabschiedung einer neuen paraguayischen Strafprozessordnung gemacht. Der bisherigen Regelung zufolge wurde das erstinstanzliche Strafverfahren weder mündlich noch öffentlich durchgeführt und der öffentlichen Kontrolle praktisch entzogen. Dies hat sich mit Inkrafttreten der neuen StPO geändert. Inwiefern mit der gesetzlichen Neuerung auch eine tatsächliche qualitative Veränderung der Entscheidungsfindung einhergeht, bleibt zu prüfen.

### **Anmerkungen zum möglichen Beitrag des Staats- und Verfassungsrechts zur Entwicklungsforschung**

#### **Aufgaben- und Fragestellung der Entwicklungsforschung**

Man kann Entwicklungsforschung als gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen und gesellschaftlichen Veränderungen der so genannten »Schwellenländer« oder der Länder der »Dritten Welt« betrachten, die das mittelfristige Ziel hat, die gewonnene Erkenntnis für die Entwicklungspolitik fruchtbar zu machen. Damit ist zunächst keine Disziplin ausgeschlossen, noch ist das Ziel festgelegt, zu dem die »Entwicklung« führen soll. Gerade über Inhalt und Ziele von Entwicklung gibt es heftige Debatten. Über Zielhierarchien und deren Begründungsketten herrscht Uneinigkeit und sie befinden sich im ständigen Wandel. Sicherer Grund für die Definition von Zielen der Entwicklungsforschung bieten immerhin die

zwar auslegungsbedürftigen, aber Teil des geltenden Rechts bildenden internationalen Pakte über die Menschenrechte. Demnach wäre die Schaffung einer Situation, in der die fundamentalen Menschenrechte verwirklicht sind, ein mögliches Ziel. Stellt man den sozialen Menschenrechten<sup>35</sup> diejenigen des Bürgerrechtspaktes auf Partizipation von politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen<sup>36</sup> zur Seite, so kann man das Ziel auch als die Verwirklichung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit definieren, eine Definition, die den Vorteil hat, nicht einfach wissenschaftlich gesetzt zu sein, sondern von einem in internationalen Abkommen niedergelegten politischen Konsens getragen zu sein.<sup>37</sup> Dies gibt auch dem rechtlichen Gestaltungsgebot, das bei der Betrachtung eines nationalen Rechtssystems maßgeblich ist – der jeweiligen Verfassung<sup>38</sup> – einen von der internationalen Staatengemeinschaft anerkannten allgemeinen Richtlinien- oder Zielhintergrund.

### **Aufgabe und Eigenart von Rechtswissenschaft, speziell der Staatsrechtswissenschaft**

Was kann die Rechtswissenschaft, hier speziell der Bereich des öffentlichen Rechts, zur Entwicklungsforschung – und letztendlich zur Erreichung konkreter Entwicklungsziele – beitragen?

Eigenart der juristischen Wissenschaft im Allgemeinen ist die Arbeit am Recht, d.h. Erkenntnis, Interpretation, systematische Aufbereitung und Durchleuchtung des geltenden Rechts im Hinblick auf seine praktische, in der Regel fallbezogene Anwendbarkeit. Dies geschieht auf der Grundlage und mit den Mitteln der juristischen Methode. Die Staatsrechtswissenschaft blickt auf ihren Gegenstand – das Staatsrecht – als auf etwas normativ Gegebenes.

35 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (19.12.1966).

36 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (19.12.1966).

37 Ähnlich schon auch Bryde (1986: 10).

38 Eine verfassungsrechtlich maßgebliche Deutung etwa der Begriffe Demokratie und Rechtsstaat kann nur anhand der konkreten Ausformung durch die jeweilige Verfassung gewonnen werden. Vgl. dazu Hesse (1982: § 5).

Gegenstand des Staats- und Verfassungsrechts sind Rechtsnormen, die den Staat selbst als organisatorische Handlungseinheit und die Ausübung seiner hoheitlichen Herrschafts- und Entscheidungsgewalt betreffen. Dazu gehören etwa Form und organisatorischer Aufbau der staatlichen Ordnung, Bildung und Kompetenzen der obersten staatlichen Organe, Ausübung staatlicher Funktionen, Einwirkungsmöglichkeiten der obersten staatlichen Organe aufeinander, wie auch das Grundverhältnis zwischen Staat und Bürger (darin auch Staat und Gesellschaft).

Eigenart speziell des Staatsrechts ist unter anderem, dass es politikbezogenes Recht ist. Es regelt den Zugang zu der im Staat konzentrierten politischen Entscheidungsgewalt, bestimmt die Verfahren ihrer Ausübung und legt ihre Grenzen fest. Das Staatsrecht reguliert und verteilt Macht- und Entscheidungspositionen im Hinblick auf die Gestaltung und Ordnung des Zusammenlebens. Insofern sind die Regelungen – unabhängig von ihrer inhaltlichen Gestaltung – politikbezogen. Staatsrechtliche Regelungen sind weit unmittelbarer, als das in anderen Rechtsgebieten der Fall ist, Ausdruck politischer Ordnungsvorstellungen. Damit werden staats- und verfassungsrechtliche Streitfragen beinahe notwendigerweise zu Gegenständen politischer Kontroverse (Böckenförde 1992: 15ff.).

### **Konsequenzen**

Im Zusammenhang mit Entwicklungsforschung im genannten Sinne geht es vor allem auch um die Betrachtung von Recht als Instrument zur Umsetzung politischer Ziele, d.h. als Mittel zur Erreichung konkreter Entwicklungsziele. Die konkreten Probleme sind in jedem Land anders gelagert und verlangen entsprechend landesspezifische Lösungen. Dennoch gibt es Regelungen, die geeigneter oder weniger geeignet sind, ein bestimmtes Ergebnis zu fördern, und die eine stärkere oder weniger starke Anfälligkeit für bestimmte Störungen aufweisen.

Rechtliche Expertise kommt bei der Bearbeitung der Frage nach Möglichkeiten und Grenzen von Rechtsreformen als Teilgebiet der Entwicklungsforschung methodisch in zwei sich ergänzenden Vorgehensweisen zum Tragen. Zum einen ist dies eine systematische Untersuchung von Vergleichsbeispielen im Hinblick auf Problem, Reformbedarf, Reformziel, Maßnahmentyp und Reformergebnis. Sie geht über eine häufig in Reformdebatten gegebene, mehr oder weniger



zufällige Kenntnis der Regelungen in anderen Ländern hinaus. Ähnliche Aufgaben und Regelungsgegenstände sind in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt. Betrachtung und Vergleich dieser Regelungen können mit der Bildung und Untersuchung verschiedener Regelungstypen, einer Prüfung der jeweiligen Anwendbarkeit und gegebenenfalls mit der Entwicklung neuer Typen einhergehen. Der Rechtsvergleich kann hier einen wichtigen Beitrag leisten.<sup>39</sup>

Zum Zweiten ist neben der Erarbeitung einer problem- und lösungsorientierten Informationsgrundlage die Kenntnis und systematische Durchdringung des vorhandenen landeseigenen Rechtssystems grundlegend, um jegliche Art von Rechtsreform erfolversprechend und praktikabel zu machen. Der Bezug auf vorhandenes Recht, die Rechtstradition des Landes<sup>40</sup>, das rechtliche Anknüpfen und die Einbindung in den gegebenen rechtlichen Rahmen sowie gegebenenfalls dessen Harmonisierung sind für den Erfolg von Rechtsreformen unabdingbar – ebenso wie die Prüfung auf politische Durchsetzbarkeit und soziale und wirtschaftliche Verträglichkeit, der so genannten *feasibility*-Prüfung. Die Vorteile integraler Forschungsprojekte im Bereich der Entwicklungsforschung zu Rechtsreformen im Staats- und Verfassungsrecht, die dem Erfordernis der Zusammenarbeit mit anderen Disziplinen entgegenkommen, werden dabei deutlich.

## Literatur

Agüero, Felipe (1999): »Las fuerzas armadas en una época de transición: Perspectivas para el afianzamiento de la democracia en

39 Als Beispiel können etwa die unterschiedlichen Regelungen zur politischen Beteiligung von Militärangehörigen angeführt werden. Vgl. auch Menger (1957: 9-27) als Beispiel einer rechtsvergleichenden Untersuchung im Sinne der genannten Methodik.

40 Rechtstradition wird in diesem Zusammenhang verstanden als Kontinuität bestimmter Elemente im Rechtssystem (z.B. Institutionen, Organe, Verfahren) wie auch in der Rechtswirklichkeit. Unter Rechtswirklichkeit wird hier die politische Realität als solche (De-facto-Machtstrukturen etc.) und die Art und Weise, mit Recht und Rechtsstrukturen umzugehen, gefasst.

- América Latina«, in: Rut Diamint (Hg.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Nuevohacer, S. 69-104.
- Ahrens, Helen/Nolte, Detlef (Hg.) (1999): *Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika*, Frankfurt/Main: Vervuert.
- Análisis del mes (1991): *Apoyo para el análisis constituyente*, Separata I, August 1991, Asunción: II.
- Becker, Gustavo/Lüers, Wolfgang-Rüdiger (1994): *Desafío y Realidad del Estado de Derecho en el Paraguay*, Asunción: Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (CIDSEP), S. 25-58.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1992): *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, 2. Auflage, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Bryde, Brun-Otto (1986): »Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozeß – Rechtsvergleichendes Generalreferat«, in: Brun-Otto Bryde/Friedrich Kübler (Hg.), *Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozeß*, Frankfurt/Main: Metzner, S. 9-36.
- De Belaunde, Javier (1998): »La Justicia militar como problema«, in: *Ideéle*, 107/May 1998, Lima: Instituto de Defensa Legal, S. 59-61.
- Convención Nacional Constituyente de la República del Paraguay (1992): *Sesión Ordinaria*, 30, 22.05.1992, Asunción.
- Corte Suprema de Justicia (2000): *Acuerdo y Sentencia*, 222, 05.05.2000, Asunción.
- Larry Diamond/Marc F. Plattner (Hg.) (1996), *Civil-Military Relations and Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- The Economist (1996): »Paraguay. Catching up«, 30.11.1996, London, S. 52.
- El País (1996): »Ministros y empresarios paraguayos aconsejaron ceder ante le general Oviedo. Los estudiantes piden cárcel para los golpistas«, 28.04.1996, Madrid, S. 8.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (1996a): »In Paraguay ein »Sieg der Demokratie«. Der Präsident ernennt General zum Verteidigungsminister«, 97, 25.04.1996, Frankfurt/Main, S. 2.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (1996b): »Krise in Paraguay scheint beigelegt. Das Volk stärkt den Präsidenten. Der rebellische General geht«, 99, 27.04.1996, Frankfurt/Main, S. 8.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2001): »Streit über Verfassungsre-

- form in Chile. Präsident soll Oberbefehlshaber absetzen können. Protest des Militärs«, 25.10.2001, Frankfurt/Main, S. 10.
- Gamarra, Ronald (1998): »El siglo y la reforma integral«, in: Ideéle, 107, May 1998, Lima: Instituto de Defensa Legal, S. 64-65.
- Hesse, Konrad (1982): Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. Auflage, Karlsruhe: Müller.
- Huntington, Samuel (1957): *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil Military Relations*, Cambridge: Belknap Press.
- Lambert, Peter (1997): »The Regime of Alfredo Stroessner«, in: Peter Lambert/Andrew Nickson, *The Transition to Democracy in Paraguay*, Basingstoke: MacMillan, S. 3-23.
- Lezcano Claude, Luís (1994): »De la preponderancia presidencialista al presidencialismo moderado«, in: *Revista Jurídica Paraguaya La Ley* 17/4 (1994), Asunción, S. 657-667.
- Lovatón, David (1997): »Tribunales militares: Poder Judicial aparte?«, in: Ideéle, 99, July 1997, Lima: Instituto de Defensa Legal, S. 30-31.
- Menger, Christian-Friedrich (1957): »Aktives und passives Wahlrecht des Soldaten«, in: Arnold Bergsträsser/Eberhard Barth et al. (Hg.), *Von den Grundrechten des Soldaten*, München: Isar-Verlag, S. 9-27.
- Neue Zürcher Zeitung (1996): »Fauler Kompromiß in Paraguay/Der rebellierende General zum Verteidigungsminister befördert«, 24. 04.1996, Zürich, S. 3.
- Prieto, Justo José (1988): *El Estatuto Electoral cuestionado. Análisis de la Ley Paraguaya*, Asunción, S. 76-78.
- Schoeller-Schletter, Anja (2000): Englische Übersetzung der Verfassung der Republik Paraguay von 1992 (<http://www.uni-wuerzburg.de/law/>).
- Schoeller-Schletter, Anja (2001): *Verfassungstradition und Demokratieverständnis, Paradigmenwechsel und Reform. Die Verfassung der Republik Paraguay vom 20. Juni 1992*, Baden-Baden: Nomos.
- Seall-Sasiain, Jorge (1997): »Libertad de Expresión y Prohibición de Actividad Política del Militar. Jurisdicción Militar y Misión de las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1992«, in: Emilio Camacho/Luis Lezcano Claude (Hg.), *Comentario a la Constitución. Homenaje al Quinto Aniversario*, Asunción: Departamento de Servicios Gráficos del Poder Judicial, S. 103-131.
- Sondrol, Paul (1992): »The Paraguayan Military in Transition and the

- Evolution of Civil-Military Relations», in: *Armed Forces and Society* 19/1, Fall 1992, official publication of the Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, Piscataway, S. 105-122.
- Stepan, Alfred (1971): *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*, Princeton: Univ. Press.
- Stroessner, Alfredo (1977): *Política y Estrategía del Desarrollo*, Asunción: Instituto Colorado de Cultura, S. 109-124.
- Thoma, Richard/Anschütz, Gerhard (1930): *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. I, Tübingen: J.C.B. Mohr.