

Javier Pérez Royo / Joaquín Pablo Urías Martínez / Manuel Carrasco Durán (Hrsg.)

Derecho Constitucional para el Siglo XXI

Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2 Bände
Editorial Aranzadi, Cizur Menor, Navarra/España, 2006, 5083 S.; EUR 240,00.
ISBN 84-8355-006-7

Das anspruchsvolle Thema „Verfassungsrecht für das 21. Jahrhundert“ mit seinen vielfältigen innen- und außenpolitischen Implikationen lässt sich noch am ehesten in einem gründlichen internationalen Dialog erfassen, wie er bei einem Weltkongress, dem *VIII. Iberoamerikanischen Verfassungsrechtskongress* vom 3. bis zum 5. Dezember 2003 stattfand in Sevilla, das ein Jahr zuvor in Mexiko-Stadt mit Bedacht einstimmig zum Tagungsort gewählt worden war. Der spanische Vorschlag, das 25. Jahr des Bestehens der Spanischen Verfassung zum Anlass zu nehmen, sich in Spanien zu treffen, beruhte, wie von spanischer Seite betont wurde, nicht etwa auf narzistischer Selbstgefälligkeit bei der Entgegennahme von Gratulationen, sondern insbesondere auf der Überlegung, dass Verfassungsänderungen in allen klassischen europäischen Staaten wie auch in den Ländern Iberoamerikas zentrale Themen sind (*Rául Morodo*, S. 543 ff.). Sevilla ist seit jeher die Stätte engster Verbindung zu Iberoamerika, nicht nur in der Kolonialzeit, als hier der Handel mit der neuen Welt abgewickelt wurde, sondern gerade auch im 20. Jahrhundert, als bedeutende Verfassungsrechtslehrer der Universität Sevilla als Emigranten in vielen Ländern Iberoamerikas wesentliche Beiträge zur Weiterentwicklung einer demokratischen Verfassungskultur leisteten. Als ein hervorragender Vertreter dieser spanischen Gelehrten wird vor allem der unvergessene *Manuel Pedrosa* genannt, dessen Schüler in Mexiko bereits weitere Generationen von Studenten in seinem Sinne ausgebildet haben.

Bei einem Rückblick auf die Geschichte Spaniens ist festzustellen, dass dort neuzeitliche Verfassungen kaum länger als 25 Jahre in Kraft waren. Dies gilt insbesondere für die erste demokratische Verfassung von Cádiz von 1812, die sich auch auf die überseeischen Gebiete erstreckte, aber nur zweimal für kurze Zeit in Kraft war. Auch von daher ist es verständlich, dass neben den Veröffentlichungen des VIII. Iberoamerikanischen Verfassungsrechtskongresses in Sevilla andere bedeutende wissenschaftliche Werke erschienen sind, die der Spanischen Verfassung von 1978 ein eindrucksvolles Denkmal setzen. *Francisco Fernández Segado*, Universidad Complutense de Madrid, der auch seit Jahren die Zeitschrift *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* federführend herausgibt, hat für die Festschrift *The Spanish Constitution in the European Context* (Madrid 2003, 2294 Seiten!)¹ Autoren aus fast allen europäischen Staaten gewinnen können, darunter aus Deutschland auch den Präsidenten und den Vizepräsidenten des deutschen Bundesverfassungsgerichts, aber auch Autoren aus den neuen Mitgliedsländern der Europäischen Union. Der Prinz von Asturien, der spanische Kronprinz – der selbst über eine abgeschlossene juristische Ausbildung verfügt –, eröffnete den Kongress in Sevilla mit einer interessanten

¹ besprochen in VRÜ 39 (2006), 373 ff.

Bemerkung: sprach er doch davon, niemals zuvor sei „in unserer gemeinsamen Geschichte ... in unseren Ländern“ die Demokratie so gegenwärtig geworden sei wie in den letzten 25 Jahren. Die Bezeichnung „unsere Länder“ für spanisch-amerikanische Staaten durch den Vertreter der spanischen Krone stieß aber nicht etwa auf den Widerspruch aus den früheren Kolonien – im Gegenteil! Der Mexikaner *Jorge Carpizo McGregor*, der als Präsident des Iberoamerikanischen Verfassungsrechtsinstituts die Eröffnungsrede zur Selbstbestimmung und zur internationalen Gerichtsbarkeit hielt, wünschte der spanischen Verfassung ein langes Bestehen und eine ständige Erneuerung „*para la gloria de esta gran y querida nación, que es tanto de todos nosotros*“. Ein derartiges Bekenntnis zur inneren Verbundenheit der iberischen Welt steht im Widerspruch zu bisweilen noch fortbestehenden Ressentiments gegenüber der früheren Kolonialmacht. Die Bedeutung, die den Eröffnungsreden beigemessen wird, wird auch dadurch unterstrichen, dass sie beide Bände des Werkes einleiten, die auch getrennt erworben werden können (sie haben sogar jeweils eine eigene ISBN). Die Einheit der iberischen Welt wird offenbar für so selbstverständlich gehalten, dass die Herausgeber es nicht einmal für notwendig gehalten haben, bei den einzelnen Autoren jeweils deren Nationalität anzugeben; in einigen Fällen ist sie erst mühsam oder gar nicht aus dem Kontext zu erschließen. Bei einer Neuauflage des Werkes empfiehlt es sich, eine Übersicht über die große Zahl der Autoren unter Angabe ihrer Herkunft nachzutragen.

Band I widmet sich den Themen „verfassungsrechtliche Momente und politischer Wechsel“, „Gleichheitsprinzip, Grundrechte, internationaler Schutz der Grundrechte“ und „Europäische Verfassung“. Bei dem Umfang der vorgelegten Untersuchungen ist es unumgänglich, sich – wie es dem Zielsetzung dieser Zeitschrift *Verfassung und Recht in Übersee* entspricht – auf bestimmte Verfassungsprobleme Iberoamerikas zu konzentrieren, so aufschlussreich auch Untersuchungen zu allgemeinen verfassungstheoretischen Grundfragen, spezifischen Problemstellungen Spaniens, Portugals und anderer europäischen Staaten oder Integrationsfragen der EU auch sein mögen.

Wenn der spanische Kronprinz in seiner Eröffnungsrede von der Präsenz der Demokratie „in unseren Ländern“ sprach, so hat er sicher insofern Recht, als die früher typischen Militärdiktaturen in den letzten Jahrzehnten sämtlich von der Bildfläche verschwunden sind. Für die rechtsstaatliche Demokratie entsteht jedoch zunehmend im Populismus eine Gefahr, die sich in allerjüngster Zeit noch stärker zu manifestieren droht. Es war deshalb sicher berechtigt, dem Populismus besondere Aufmerksamkeit zu schenken, wie dies auch *Cayetano Nuñez Rivero* und *Maria Nuñez Martínez* (Nationale Fernuniversität UNED, Madrid) in ihrem Beitrag über die großen ideologischen Strömungen Lateinamerikas tun, in dem sie zunächst den Sozialismus und den Nationalismus und dann die populistischen Herrschaftssysteme darstellen.

Der Populismus ist schwer zu definieren, handelt es sich doch einfach um ein politisches Geschehen, das sich in verschiedenen Ländern vor einem jeweils unterschiedlichen politischen und sozialen Hintergrund ereignet, gleichwohl gemeinsame Merkmale aufweist, die lohnende Gegenstände rechtsvergleichender Untersuchungen sind. Ein Ausgangspunkt für

den Populismus ist insbesondere die Weltwirtschaftskrise nach 1929. Er ist mit bestimmten charismatischen Führungsgestalten einer Massenbewegung verknüpft, wie in Iberoamerika *Getulio Vargas* in Brasilien 1930, *Victor Raúl Haya de la Torre* mit seiner *Alianza Popular Revolucionaria Americana* (APRA) in Peru und in Argentinien erst erheblich später *Juan Domingo Perón*, als dessen Vorläufer man *Hipólito Irigoyen* mit einer Form des antizipierten Populismus (bis 1930) ansehen kann (S. 317 ff.)

Der Peronismus verdient wegen seiner unmittelbaren Auswirkungen bis in die Gegenwart besonderes Interesse. Peróns erste Herrschaftsperiode ab 1946 sind gekennzeichnet zunächst durch eindrucksvolle Erfolge, die die Massen begeisterten, sowie wirtschaftlichen und politischen Nationalismus, eine pointierte Sozialpolitik, aber auch durch eine Konzentration der Macht und eine Einschränkung der Freiheitsrechte. Der Staatsstreich von 1955 bedeutete dann das Ende der Herrschaft Peróns. Der Peronismus erlebte im Jahre 1973 eine Renaissance, die jedoch nach drei Jahren durch eine der grausamsten Diktaturen Argentiniens beendet wurde, bis 1998 in demokratischen Wahlen erneut die Kräfte siegten, die sich auf Perón beriefen, zunächst Menem und zur Zeit Kirchner.

Es fällt auf, dass die Autoren der dargestellten Untersuchung, denen es gelungen ist, die entscheidenden Merkmale des Populismus herauszuarbeiten, sich – noch (?) – nicht entschließen konnten, auch das Regime von *Hugo Chávez* in Venezuela einzubeziehen, obwohl sie selbst die entscheidenden Merkmale des Populismus wie insbesondere die direkte Ansprache an das Volk, früher vom Balkon, heute über das Fernsehen, hervorheben (S. 334). *Fortunato Gonzalez Cruz* aus Venezuela macht darauf aufmerksam, dass (bis 2003) insgesamt mehr als 700 Stunden lang Ansprachen von Chavez über sämtliche Fernsehsender übertragen worden sind. Die große Zahl von Militärs („licenciado en artes militares“) in führenden Stellungen verleiht dem populistischen Regime gewisse Elemente einer Militärdiktatur, auch wenn es sich nicht nur um Offiziere handelt. Was den Text der Verfassung von 1999 selbst angeht, hat man von einem geschwollenen und barocken Stil gesprochen (S. 585) – ein Beweis dafür, welche Rolle die populistische Rhetorik in der Verfassung spielt. Bezeichnend sind die vielen Wiederholungen, wenn beispielsweise fünf Mal von „partizipativ“, 153 Mal von Rechten, 35 Mal von Gewährleistungen („garantizará“) die Rede ist, dagegen politische Parteien oder Gewerkschaften mit keinem Wort erwähnt werden.

Allan R. Brewer-Carías, Caracas, sieht Eingriffe in die Rechte des Wählers und auf politische Partizipation, wenn sich in Venezuela der Präsident des sog. referendo revocatorio bedient, um missliebige Politiker vor Ablauf von deren Amtszeit mit Hilfe eines Plebiszites abzulösen. Er führt die Situation der allgemeinen Gewalttätigkeit darauf zurück, dass der Bürger das Gefühl hat, seiner Rechte beraubt zu sein (S.1081-1126). In Band 2 werden dagegen in einer ausführlichen Untersuchung derartige Plebiszite als eine Möglichkeit der unmittelbaren Teilhabe der Bürger an der Kontrolle der Legitimität der vom Volke gewählten Amtsträger hingestellt (*Carlos M. Ayala Cora*, S. 2919-2985).

Dem Kapitel, das allgemein den Grundrechten gewidmet ist, sind Untersuchungen zum Problem der Gleichheit und dem Verbot der Diskriminierung vorangestellt, die sich – was

Iberoamerika betrifft – insbesondere mit Kolumbien (S. 665), Mexiko (S. 797) und Brasilien (S. 811) befassen. In Kolumbien ist es dem Verfassungsgerichtshof weitgehend gelungen, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Notwendigkeiten der politischen Welt und den Erfordernissen der Legitimität herzustellen, wie *Julio C. Ortiz Gutiérrez* darlegt (S. 985 – 1030). In ähnlicher Weise ist es nach *César Landa* in Peru im Gegensatz zu den USA ein Verdienst des Verfassungsgerichts, die Grundrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus zu gewährleisten (S. 1031-1050). *Héctor Fix-Zamudio*, Mexiko, behandelt den Schutz der Menschenrechte im internationalen Zusammenhang (S. 1727-1746).

Weitere ausführliche Untersuchungen zur rechtsprechenden Gewalt allgemein und speziell zur Verfassungsgerichtsbarkeit sind auch in Band 2 enthalten. Eine Übersicht über die Verfassungsgerichte in Lateinamerika gibt der angesehene peruanische Verfassungsrechtslehrer *Domingo García Belaunde*. (S. 1895 und 4227). Er geht insoweit von dem europäischen Ursprung der Verfassungsgerichtsbarkeit aus, als er auf ein Gericht abstellt, das auf Verfassungsfragen spezialisiert ist, ohne die Entstehung der gerichtlichen Normenkontrolle in den USA zu verkennen. Das amerikanische System ist dadurch gekennzeichnet, dass bei einer „diffusen Kontrolle“ die ordentlichen Gerichte von sich aus die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen prüfen, während im österreichischen Modell seit 1920 die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit bei einem speziellen Verfassungsgericht konzentriert ist. Dieses Modell hat in den letzten Jahren auch in Iberoamerika weitere Verbreitung gefunden. Gegenwärtig bestehen spezielle Verfassungsgerichte in Guatemala (dort zuerst), Bolivien, Kolumbien, Chile, Ecuador und Peru. Dagegen entscheiden in Mexiko, Panama, Brasilien und der Dominikanischen Republik ordentliche Gerichte, in letzter Instanz der oberste Gerichtshof über Verfassungsfragen. Ein einigen Ländern ist beim Obersten Gerichtshof ein spezieller Verfassungssenat eingerichtet, so in Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Venezuela und Paraguay (S. 3719 f).

Die spezifischen Merkmale und die Gemeinsamkeiten nationaler Regelungen auf dem Gebiet der Verfassungsgerichtsbarkeit werden von vielen Autoren aus verschiedenen Ländern rechtsvergleichend behandelt. Dabei wird deutlich, dass die Entwicklung des Verfassungsprozessrechts als eigenes Rechtsgebiet vor allem das Verdienst von international angesehenen Gelehrten wie *Fix-Zamudio*, *Sagües*, *García Belaunde*, *Diego Valadez*, *Jorge Carpizo* und anderen bedeutenden Juristen aus Mexiko, Guatemala und Südamerika ist. Es zeichnet sich eine zunehmende Konvergenz der beiden Verfahren ab. In Mexiko ist wie in den USA zwar der Oberste Gerichtshof für alle Gerichtsverfahren zuständig, in der Sache hat er sich jedoch zu einem regelrechten Verfassungsgericht entwickelt (S. 4187, 4193).

Zu Beginn des Bandes 2 werden die Themen „Politische Parteien und das Wahlsystem“ sowie „Konsolidierung und Stabilität von Regierungsformen“ behandelt. Vorangestellt wird der Hinweis auf den Widerspruch in der öffentlichen Meinung, die politische Parteien einerseits für eine *conditio sine qua non* der Demokratie hält, ihnen aber eine steigende Abneigung und soziale Unzufriedenheit entgegenbringt (S. 2613). *Jorge Mario García Laguardia*, Guatemala, erörtert die Finanzierung der Politik in Lateinamerika in einer kritischen Übersicht (S. 2625-2645). Wie in Europa und in den USA herrschte unter den

Verfassungsvätern stets die Furcht vor dem „gefährlichen Laster des Parteiengests“. Die gegenwärtige Krise der Parteien wird an drei Phänomenen festgemacht: der „partidoditis“, die Entstehung einer Vielzahl von Gruppierungen ohne ideologische und soziale Basis, die „partidocracia“, die ohne Kontrolle die politische Macht monopolisiert und den „patrimonialismo político“, der auf die Macht als Quelle politischer und wirtschaftlicher Beute ausgerichtet ist. Politik soll als Kunst der Verfolgung des Gemeinwohls verstanden werden. Die Beziehungen zwischen Politik und Geld – sei es sauber oder schmutzig – sind zur Bewahrung der Ethik und zum Schutz aller Bürger zu regeln. Die Systeme der Parteienfinanzierung und der Kontrolle der Offenlegung ihrer Finanzmittel in den verschiedenen iberoamerikanischen Staaten werden ausführlich und kritisch dargestellt.

Bei der Erörterung der verfassungspolitischen Fragen im Zusammenhang mit der Konsolidierung und der Stabilität von Regierungsformen spielt die alte Frage, ob ein parlamentarisches oder ein präsidentiales System den Vorzug verdient, eine wichtige Rolle. In seinem grundlegenden Beitrag zu dieser Frage spricht *Nestor P. Sagües*, Buenos Aires, von dem Minderwertigkeitskomplex des Präsidentialismus, den er nicht für berechtigt hält, soweit er keinen autoritären Charakter hat. Nach der Untersuchung verschiedener Spielarten der Regierungssysteme geht er näher auf Versuche ein, zwischen Präsidentialismus und Parlamentarismus einen Kompromiss zu finden. In Peru gibt es neben dem Präsidenten der Republik einen „Präsidenten des Ministerrats“, der auch der Wahl im Kongress bedarf, und in Argentinien einen „Chef des Ministerkabinetts“. In beiden Fällen kommt es darauf an, das Verhältnis zwischen Exekutive und Parlament zu verbessern und das Parlament zu stärken. Es handelt sich aber wegen bleibender Machtfülle des Präsidenten der Republik um einen Ministerpräsidenten minderer Art und Güte, einen „Minipremier“, wie *Sagües* sagt, der in diesem einen „funcionario satelital“ des Staatsoberhauptes sieht, der wenig zur Abmilderung des Präsidentialismus beitragen kann.

Das letzte Kapitel des Bandes 2 gilt dem „Regionalismus und Föderalismus und der territorialen Verteilung der politischen Macht“ sowie dem Thema über Minderheiten, Völker und Nationen“. Dabei stehen neben europäischen Ländern insbesondere Brasilien und Mexiko im Vordergrund. *José M^a de Serna de Garza* behandelt die Perspektiven einer Reform des föderalen Systems in Mexiko und kommt zu dem Ergebnis, dass auf diesem Gebiet bereits viel erreicht sei, dass aber noch weitere Möglichkeiten einer Reform bestehen, um den Rechtsstaat und die demokratische Kultur zu stärken (S. 4703-4724). Dieses Ziel ist der rote Faden für zahlreiche eindrucksvolle Untersuchungen. Es kommt darauf an, es wegen der vielen unbestreitbaren Defizite – gerade auch bei trivial erscheinenden Angelegenheiten – nicht aus dem Auge zu verlieren, weil sich andernfalls der Rechtsstaat in Lateinamerika niemals konsolidieren wird, wie *Michele Carducci* hervorhebt (S.3223).