

# Zum Stand der brasilianischen Justizreform

Eine rechtsvergleichende Sicht von Prof. Prof. h.c. Dr. WOLF PAUL

## I

Die brasilianische Justizreform gehört zu den Themen, denen die „*Fundação Konrad Adenauer*“, seit längerem große Aufmerksamkeit widmet. Das durfte die *Deutsch-Brasilianische Juristenvereinigung* wohlthuend erfahren, als sie im Jahre 1999 zusammen mit der „*Fundação*“ in Brasília, am Sitz und unter der Schirmherrschaft des Supremo Tribunal Federal, ihre Jahrestagung über das Thema „Justizreform in Brasilien und Deutschland“ veranstaltet hat. Die angereisten deutschen Juristen erhielten einzigartige Gelegenheit, in der direkten Begegnung mit Richtern des höchsten brasilianischen Gerichts, hohen Vertretern des Ministério Público, des Ordem dos Advogados do Brasil sowie mit Rechtspolitikern aus Abgeordnetenhause und Senat aktuelle Einsichten in die Interna der brasilianischen Justizreform zu gewinnen und Vergleiche mit der zeitgleich in Deutschland stattfindenden Justizreform anzustellen.

Der gegenseitige Informationsaustausch über Situation, Anlass und Zielsetzung der Justizreform im jeweils anderen Land hat sich seinerzeit in Brasília als außerordentlich fruchtbar und aufschlussreich erwiesen. Überraschende Parallelen konnten festgestellt werden. Insbesondere konnten bestimmte allgemeine Krisenerscheinungen der Justiz für beide Länder gemeinsam beklagt werden, wie etwa die Langsamkeit und Saumseligkeit der Justiz bei der Erledigung ihrer Aufgaben („*morosidade*“), die Überlastung der Justiz durch rapide ansteigende Prozessfluten („*excesso de serviço*“), die Knappheit der Ressourcen („*escassez de recursos*“, d.h. zu wenig Personal, zu wenig Sachmittel), die mangelhafte Juristenausbildung („*despreparo*“), Unzweckmäßigkeit und Unübersichtlichkeit des Gerichtsaufbaus, der Rechtswege und Instanzenzüge („*falência do modelo recursal*“) und auch der opulente Verfahrensformalismus („*excesso de formalidades nos procedimentos*“).

Andererseits waren bedeutsame Länderunterschiede nicht zu übersehen. Staunend mussten die deutschen Juristen zur Kenntnis nehmen, dass die Justizgewährung in Brasilien Not leidet,

dass deshalb „Sondergerichte“ („*juizados especiais*“) in großem Umfang Rechtsprechungsaufgaben wahrnehmen, dass in Bussen, auf Schiffen und Marktplätzen Gerichtstage abgehalten werden, dass – aller gerichtlichen Mobilisierung zum Trotz – der größere Teil der „zwei Brasilien“ („*dois Brasis*“) von der Justizgewährung ausgeschlossen ist und deshalb viele Streitigkeiten auf Polizeikommissariaten („*delegacias*“) oder in Selbstjustiz erledigt werden. Ebenso schockierend wirkten freimütige Eingeständnisse einer insgesamt chaotischen Situation der rechtsprechenden Gewalt in Brasilien, deren Hauptursache in der exzessiven Streitbereitschaft staatlicher Organe, speziell im Missbrauch der Rechtsmittelverfahren und in den schikanösen Prozessverschleppungspraktiken der „*advocacia pública*“ gesehen werden. Auch überraschte die Radikalität der brasilianischen Reformer, die zur Abwendung des drohenden Bankrotts der Justiz („*falência judiciária*“) eine radikale Verfassungsänderung anmahnten und z.B. forderten, die Justiz unter „externe Aufsicht“ („*controle externo*“) zu stellen, das Rechtssystem von Grund auf neu zu gestalten und höchstrichterliche Entscheidungen mit Gesetzeskraft auszustatten. Konfrontiert mit derart vielen irritierenden Informationen mussten die deutschen Juristen in Brasília letztendlich zu der Erkenntnis gelangen, dass die Uhren der Justiz in Brasilien deutlich anders gehen als in Deutschland und dass der interkulturellen Rechtsvergleichung unweigerlich hermeneutische Grenzen gesetzt sind.

## II

**ZUR VERANSCHAULICHUNG** sei von den aufschlussreichen Erfahrungen berichtet, die auf der Tagung in Brasília ein hoher deutscher Richter bei dem Versuch gemacht hat, die brasilianische Justizwirklichkeit zu verstehen. Die Anekdote ist authentisch erlebt und hat allen deutschen Tagungsteilnehmern die Möglichkeit geboten, einige Interna der brasilianischen Justizreform unmittelbar kennen zu lernen. Prof. Winfried Hassemer, Bundesverfassungsrichter und heute Vizepräsident des höchsten

deutschen Gerichts, eilte, so wird erzählt, gleich nach seiner Ankunft in Brasília zum „Platz der drei Gewalten“, um das Amtsgebäude des gastgebenden Obersten Bundesgerichtshofes Brasiliens in Augenschein zu nehmen. Der Anblick der großräumigen Erscheinung und wunderschönen Architektonik des Supremo Tribunal Federal hat ihn tief beeindruckt und sogleich ins Grübeln gebracht. Den vergleichsweise bescheidenen Pavillon des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe vor Augen, drängte sich ihm die Vermutung auf, dass es der brasilianischen Justiz wohl kaum an materiellen Ressourcen mangeln könne – ein nur allzu verständlicher aber keineswegs abwegiger Fehlschluss. Im deutsch-brasilianischen Vergleich nämlich stehen die brasilianischen Gerichte beträchtlich besser da. Alle zugänglichen Daten bestätigen, dass die brasilianischen Richter („*juizes de carreira*“, „*juizes togados*“, „*desembargadores*“, „*ministros*“) ihren Beruf unter erheblich



Foto: Prof. Dr. Wolf Paul



Foto: Prof. Dr. Wolf Paul

#### Außenansicht des Supremo Tribunal Federal in Brasília.

größzügigeren Bedingungen und mit besseren Gehältern ausüben dürfen als ihre deutschen Kollegen. Die einleuchtende Erklärung findet sich in den unterschiedlichen Beschaffungssystemen. Während in Deutschland die Ausstattung der Richter extern, nämlich von den knapp bemessenen Haushaltsetats der Justizministerien bestimmt werden, erfreut sich die Rechtsprechende Gewalt Brasiliens der „autonomia administrativa e financeira“ (Art. 99 CF). Das bedeutet u.a., dass die Justiz ihren Finanzbedarf weitgehend selber ermitteln und geltend machen kann. Wie man weiß, hat dieses Verfassungsprivileg durchaus wohlthuende Folgen für die brasilianische Richterschaft. Diese ist korporativ hervorragend organisiert und versteht sich auf erfolgreiches Lobbying bei Staatspräsident und Parlament. Weil das so ist und der beklagten „morosidade“ der Justiz weiter keinen Abbruch getan hat, haben die brasilianischen Verfassungsreformer den Änderungsantrag eingebracht, die Einflussmacht der Richterlobby zu begrenzen und die Justizfinanzverwaltung künftig einem Organ der „externen Kontrolle“ zu übertragen (Entwurf Art.103 B im PEC 29/2000).

Als eine der Hauptursachen für die derzeitige Justizkrise in Brasilien wurde auf der Brasília-Tagung des Weiteren die exzessive Inanspruchnahme der höchsten Gerichtshöfe und damit die hohe Arbeitsbelastung der Richter des Supremo Tribunal Federal (STF) und des Superior Tribunal de Justiça (STJ) genannt. Die von kompetenter Seite bekannt gegebenen Zahlen über das Geschäftsvolumen der beiden Gerichtshöfe hat den anwesenden deutschen Juristen noch einmal größte Bewunderung abverlangt. Als auf Befragen *Bundesverfassungsrichter Hassemer* nicht ohne Stolz bekannt gab, dass das deutsche Bundesverfassungsgericht mit seinen 16

Richtern im Jahre durchschnittlich ca. eintausendneuhundert (1900) Sachen durch Senats- und Kammerentscheidungen erledigt, musste er von *Ministro José Paulo Sepúlveda Pertence* erfahren, dass das STF mit seinen 11 Richtern im laufenden Jahr ca. siebzigtausend (70 000) Prozesse zu bewältigen habe. Demgemäß hatte jeder Ministro tagtäglich etwa 28 Verfahren zu erledigen. Angesichts dieser phantastischen Angaben war es wenig verwunderlich, dass den deutschen Juristen im Auditorium das jährliche Arbeitspensum des STF sowie das jährliche Pensum des STJ von einhunderttausend (100 000) Erledigungen sehr brasilianisch vorgekommen sind.

Tatsächlich aber waren die Zweifel der Deutschen an diesen Zahlen unberechtigt. Die brasilianischen Angaben sind keineswegs übertrieben. Sie finden sich in der offiziellen Justizstatistik Brasiliens wieder und figurieren an prominenter Stelle im Verfassungsänderungsentwurf zur Reform der Rechtsprechenden Gewalt (Projeto de Emenda Constitucional – PEC No. 29, de 2000), der zur Zeit im Senado Federal auf abschließende Beratung wartet. Der statistische Beleg über das monströse Geschäftsvolumen des STF wird dort ausdrücklich angeführt, um die Notwendigkeit zu begründen, die sog. „*súmula com efeito vinculante*“ in die Verfassung einzuführen. Gemeint ist, dass zukünftig die Leitsätze der höchstrichterlichen Rechtsprechung mit strikter Bindungswirkung für die gesamte Rechtsprechung und die öffentliche Verwaltung des Landes ausgestattet sein sollen. Mit anderen Worten: die Richtersprüche des STF und auch aller anderen obersten Gerichtshöfe sollen Gesetzeskraft erhalten und von Vollziehender Gewalt und Rechtsprechung im ganzen Land zu befolgen sein. Die Logik dieses Reformvorschlags scheint bestechend. Das STF soll vor der

ansteigenden Flut materiell gleich gelagerter Entscheidungsbegehren („*recursos*“) dadurch bewahrt werden, dass bereits die Vorinstanzgerichte rechtskräftig entscheiden, was die Leitsätze der höchsten Instanz anordnen. Die letztinstanzlichen Fließbandentscheidungen über den gleichen Streitgegenstand („*reapreciações*“) sollen unterbunden werden. Keine Sache soll mehr in hundertfacher Wiederholung an den STF gelangen. Auf diese Weise könnte, so das reformerische Kalkül, dem notorischen Vielgebrauch der Rechtsmittelverfahren ein Ende bereitet und das STF um mehr als 60 % seiner Rechtsprechungsaufgaben entlastet werden.

Ersichtlich ist mit diesem Vorschlag das allzu großartig ausgestaltete Rechtswegesystem in das Visier der Reformer geraten, das zur Anrufung der höchsten Gerichte geradezu einlädt (Art.102, 104 CF) und in der Praxis zu deren exzessiver Inanspruchnahme („*excesso de litigiosidade recursal*“) geführt hat. Inkriminiert sind im Prinzip alle Klagearten, die den Rechtsweg zu den obersten Gerichtsbarkeiten eröffnen. In den Motiven zum PEC 29 stehen allerdings nicht die direkten und ordentlichen Klagearten auf der schwarzen Liste der Reformer (z.B. ADIN, die Klage auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit oder auf Erklärung der Verfassungsmäßigkeit einer Norm), sondern vor allem die außerordentlichen Verfahren, also die Rechtsmittel- und Beschwerdeverfahren zum STF („*recurso extraordinário e agravo*“ zur Verfassungsmäßigkeitskontrolle) sowie die Revisionssonderklage zum STJ („*recurso especial*“ zur Gesetzmäßigkeitskontrolle). Der Grund liegt darin, dass ausgerechnet die außerordentlichen Rechtsmittelverfahren sich großer Beliebtheit erfreuen. Besonders häufig werden sie, nach dem kritischen Bekunden der Reformer, von politischen und staatlichen Stellen genutzt, um Ansprüche des zivilen Publikums abzuwehren oder auf die lange Bank zu schieben. Auch ist die Einleitung dieser Verfahren leicht gemacht. Zur Verfügung stehen Antragsvordrucke mit standardisierter Klagebegründung, in die nurmehr die Registriernummer und der Name des Antragstellers eingetragen werden muss. Das Vorhandensein solcher Vordrucke ist nach Meinung der Reformer das unübersehbare äußere Zeichen des prozeduralen Dilemmas, in welchem die brasilianische Justiz derzeit sich befindet. Auch lässt diese Praxis in etwa ahnen, in welcher Form und mit welchen Routinen das STF sich der jährlich siebzigtausend Klagebegehren erwehrt. Vor diesem Hintergrund erscheint es als konsequent, mit Hilfe der Leitsatz-

bindung dem Überlastnotstand der höchsten Gerichte abhelfen zu wollen.

### III

**LEIDER ABER** ist diese viel versprechende Rationalisierungsidee – ein Import der *stare-decisus*-Figur aus dem angelsächsischen Richterrecht – einfach zu schön, um problemlos zu sein. Die Aufregung in der brasilianischen Juristenschaft ist denn auch groß. Was hier als verfahrenstechnischer Kunstgriff institutionalisiert werden soll, birgt großen verfassungspolitischen Sprengstoff und stellt eine akute Gefahr für die Rechtsstaatlichkeit der Justiz dar. Brasilianische Verfassungsjuristen lehnen deshalb die Leitsatzbindung als systemwidrig ab. Sie sehen in ihr eine zweifache Demontage des Gewaltenteilungsprinzips, also des Systems der getrennten und koordinierten Staatsfunktionen und der Interorgankontrollen (Art. 2 u. 60 § 4 Abs. III CF). Zum einen, so meinen die Kritiker, erhält das STF legislative Kompetenzen für alle anfallenden Prozessmaterien und wird dadurch in die Lage versetzt, den parlamentarischen Gesetzgeber aus seiner Zuständigkeit für diese Materien zu verdrängen und dessen verfassungsmäßige Kontrollfunktion zu unterlaufen. Zum andern wird nach der Logik des präsidentialistischen Regierungssystems Brasiliens die Einflussmacht des Präsidenten in verfassungswidriger Weise ausgeweitet. Die brasilianische Richterschaft fürchtet um ihre Unabhängigkeit und argwöhnt, dass der Staatspräsident die imperative Leitsatzmacht des loyalen, ihm nahe stehenden STF als Instrument der Kontrolle und Disziplinierung der gesamten Justiz des Landes nutzen könnte. Nur zu gut kennt man in Brasilien die Neigung der Staatspräsidenten, Kompetenzen der Legislative und Judikative zu usurpieren und selber „parallel“ auszuüben, wie derzeit vor allem die Praxis der „medidas provisórias“ zeigt. Nicht zufällig registriert die brasilianische Verfassungsgeschichte den brasilianischen Präsidentialismus unter dem Stichwort der „Hypertrophierung der Exekutivgewalt“ (Paulo Bonavides) und sieht in ihr das Fortwirken der autoritären Verfassungstradition der *Velha República* von 1891, die bekanntlich nicht den Ideen des Thomas Jefferson, sondern denen des Auguste Comte und der Positivisten der Militärakademie von Rio de Janeiro gefolgt ist. Die Kritik fürchtet also, dass durch die „súmula vinculante“ das in Brasilien ohnehin prekäre Gewaltengleichgewicht ins Wanken geraten könnte und hält die Verfassungsreform insoweit für eine *reformatio in peius*.

Die geplante Ermächtigung der höchsten Gerichte zum Erlass bindender

Leitsatzentscheidungen birgt eine weitere und womöglich noch gravierendere Gefahr für das verfasste Gemeinwesen als die befürchtete Störung der Gewaltbalance. Setzt sich nämlich in diesem Punkt der Verfassungsänderungsentwurf PEC No. 29 durch, wird die gesamte brasilianische Justiz an die Leine der Leitsätze des STF gelegt. Das bedeutet, dass durch die Verfassungsreform mit einem Schlage die richterliche Urteilsfreiheit und Unabhängigkeit aufgehoben wird. Autonome Rechtsprechung an den Fronten der sozialen Konflikte wird unterbunden, richterliche Rechtsauslegung und Rechtsfortbildung werden verboten, die Leitsätze des STF diktieren der nachgeordneten Rechtsprechung, was richtige Auslegung und richtiges Recht ist. Der Richter, der die Leitsatzbindung missachtet, erfüllt sogleich den Straftatbestand des „crime hermenéutica“, der Rechtsbeugung durch unerlaubte Auslegung. Mit diesen Szenarien wehren sich die brasilianischen Richter kollektiv gegen diesen Versuch der parlamentarischen Reformer, den Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz auszuhöhlen. Die verfassungsrechtlichen Argumente gegen die Leitsatzbindung wiegen schwer, so schwer jedenfalls, dass *Senator Bernardo Cabral*, Berichterstatter der zuständigen Senatskommission, den Antrag auf Leitsatzbindung bereits relativiert hat: nur solche Leitsätze sollen Bindungswirkung haben, die von zwei Dritteln der Mitglieder des STF gebilligt sind (Art. 48 des PEC 29 de 2000). Noch aber wird in der Senatskommission gestritten, mit Mehrheit feststehenden, eindeutigen Zielsetzungen.

Am Ende steht die offene Frage, warum die Justizreformer die Überlast des STF unbedingt mit Hilfe der verfassungsrechtlich bedenklichen Leitsatzbindung reduzieren wollen. Es hätten sich doch durchaus alternative und weniger problematische Möglichkeiten finden lassen, wie z. B. die längst fällige Einrichtung von selbständigen Verwaltungsgerichtshöfen oder – einfacher noch – die gezielte Erschwerung oder gar Abschaffung einiger der viel zu vielen Rechtswege und Rechtsmittelverfahren zum höchsten Gericht. Doch gelten solche – aus deutscher Sicht nahe liegende – Vorstellungen in Brasilien weder als legitim noch als implementabel. Das brasilianische Verfassungsmodell verweigert sich solchem schlichten Ökonomisierungsdenken, dem die deutsche Justizreform ihre Misserfolge zu verdanken hat. Die Erklärung ist dem brasilianischen Verfassungsstil zu entnehmen. Bekanntlich hat der brasilianische Verfassungspatrio-

tismus eine Verfassung hervorgebracht, die dadurch ausgezeichnet ist, dass sie normativ durchgehend die gesamte Rechtsordnung Brasiliens durchdringt und Rechtsfragen gelegentlich bis in die Einzelheiten regelt („constituição detalhada“). Das hat zur Folge, dass nahezu jede vor Gericht getragene singuläre Rechtsfrage von der Verfassung tangiert wird und dort als Verfassungsfrage behandelt werden kann. So ist es nur konsequent, dass bereits die Eingangsgerichte (via „arguição de relevância“) mit Fragen der Verfassung und ihrer Auslegung befasst werden und über sie der Rechtsweg zum STF offen steht. Eingriffe in dieses System verbieten sich aus rechtsstaatlichen Gründen. So gesehen erscheint die „súmula com efeito vinculante“ als ein legitimes Entlastungsinstrument für die letztinstanzlichen Gerichtshöfe.

Ob das Entlastungskalkül allerdings aufgehen wird, kann derzeit niemand mit Gewissheit vorhersagen. Das Institut der Leitsatzbindung, immerhin seit 1993/94 in der parlamentarischen Diskussion, ist, wie Kritiker (z. B. *Sérgio Sérulo da Cunha*) hervorheben, nirgends konkret beschrieben und auch in seinen Folgen keineswegs gründlich durchdacht.

Das deutet darauf hin, dass die Reform der Justizverfassung nicht ausschließlich an der sachlichen Lösung der aktuellen Justizkrise interessiert ist, sondern dezidiert machtpolitische Absichten verfolgt. Unschwer lässt sich erkennen, dass das Konzept der Leitsatzbindung auf die politische Zentralisierung der Justizgewalt und damit unverhohlen auf die Regierungskontrolle der gesamten Rechtsprechung zielt, also deutlich vom „modelo analítico“, dem autokratischen Verfassungsmodell der herrschenden konservativen Eliten geprägt ist. Das bedeutet, dass ein Ende der brasilianischen Justizreform nicht absehbar ist. Nach Lage der realpolitischen Mehrheiten in den zuständigen Parlamentsausschüssen sprechen alle Anzeichen dafür, dass dieses Traditionsmodell sich durchsetzen und dem konkurrierenden „demokratischen Modell“ das Nachsehen geben wird. Die Hoffnung auf eine demokratische Justiz, vom demokratischen Elan der Verfassung von 1988 ins Leben gerufen, hat immer noch keine Mehrheitschancen in Brasilien, ist also à brasileira auf eine der vielen zukünftigen Verfassungsreformen verwiesen. ■

*Abdruck eines Vortrages auf dem Deutsch-Brasilianischen Symposium in der Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung zu Berlin am 17. Mai 2002*