

Alexander P. Springer¹

“ES GIBT HIER NICHTS ZU RICHTEN...” MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DES RECHTSSTAATS IN KOLUMBIEN

*“In diesem Dorf wird nicht mit Papieren befohlen“,
sagte er, ohne die Ruhe zu verlieren. “Und damit
Sie ein für allemal Bescheid wissen: Wir brauchen
keinen Landrichter, denn es gibt hier nichts zu richten.“*

Gabriel García Márquez²

1. Einleitung

Es mag auf den ersten Blick paradox erscheinen, angesichts des brutalen Konflikts in Kolumbien überhaupt von rechtsstaatlicher Regulierung zu sprechen. Defizitäre Staatsentwicklung, ineffiziente Institutionen, mangelndes Nationalbewusstsein und chronische Gewalt legen die Frage “Hat das Recht in Kolumbien eine Chance?” nahe.³ Bei schwach ausgeprägter Staatsgewalt kann wohl der Rechtsstaat erst recht nicht funktionieren. Auch die “neuen Kriege“ finden im weitgehend rechtsfreien Raum statt, wo sogar die Minimalregeln des humanitären Völkerrechts für interne bewaffnete Konflikte von den Konfliktparteien systematisch missachtet werden.⁴

Hier wird eine differenzierte Darstellung versucht. Die Annahme eines völligen Zusammenbruchs des Rechtsstaats in Kolumbien ist nicht zutreffend, dieser führt aber ein Schattendasein. Das bedeutet, dass rechtliche Regelungen und Mechanismen in gewissen geographischen und sozialen Bereichen trotz zahlreicher Schwierigkeiten einigermaßen funktionieren, in anderen Gebieten dagegen überhaupt nicht⁵. Das staatliche Gewaltmonopol ist an vielen Stellen durchbrochen, die Rechtsdurchsetzung prekär. Dieser Befund ist einerseits aus der zersplitterten Geographie des Landes erklärbar, steht andererseits auch im Einklang mit der These der neuen Kriege: “Zonen des Friedens und Zonen des Krieges lassen sich nicht mehr klar voneinander trennen, sie existieren Seite an Seite im selben Territorium“.⁶ Im Folgenden werden zuerst einige historische Anmerkungen über das Recht in Kolumbien gemacht, sodann die Verfassung von 1991 vorgestellt und eine Bilanz ihrer Erfolge und Misserfolge gezogen. Einige Überlegungen zu den Perspektiven

¹ Die nachfolgenden Äußerungen stellen ausschließlich die persönliche Meinung des Autors dar und geben nicht die Haltung des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten wieder. Alle Übersetzungen aus dem Englischen oder Spanischen, sofern nicht anders angegeben, sind vom Verfasser.

² Hundert Jahre Einsamkeit (übers. C. Meyer-Clason), Köln: Kiepenheuer & Witsch 1988, 66.

³ R. Arango, “Hat das Recht in Kolumbien eine Chance?“, in: Kolumbien im Fokus, Hg. O. Diehl u. L. Helfrich-Bernal, Frankfurt: Vervuert, 2001, 29-42.

⁴ Vgl. H. Münkler, Die neuen Kriege, Reinbek: Rowohlt, 2002 und M. Kaldor, New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era, Stanford: Stanford University Press 1999, 8.

⁵ Guillermo O’Donnell hat in diesem Zusammenhang das Bild von den verschiedenfarbigen Zonen eines Staates verwendet, von hellblau bis braun, je nachdem, wie intensiv die Staatsgewalt ausgeübt wird, vgl. O’Donnell, „The State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries“, in: Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform, Hg. W.C. Smith, C. Acuña u. E. Gamarra, Boulder: Lynne Rienner 1994, 157-180.

⁶ Kaldor, a.a.O. (Note 4), 138.

des Rechtsstaats vor dem Hintergrund der eskalierenden Gewalt und unsicherer Friedensperspektiven bilden den Abschluss.

2. Evolution des Rechtsstaates in Kolumbien

Kolumbien ist in vieler Hinsicht ein widersprüchliches Land. Als Beispiele werden oft die hohe Gewaltrate bei gleichzeitiger wirtschaftlicher und politischer Stabilität⁷ oder die fast vollständige Abwesenheit von Militärdiktaturen während seiner mehr als 170-jährigen Geschichte genannt. Ebenso merkwürdig ist, dass das Recht und rechtliche Formalitäten eine wichtige symbolische Bedeutung besitzen,⁸ aber gleichzeitig in der Praxis die rechtsstaatliche Ordnung ständig durch Ausnahmegesetzgebung, Sondergerichte und andere außer- oder überrechtliche Maßnahmen durchbrochen wird. So gesehen besteht eine besonders stark ausgeprägte Parallelexistenz der Formalverfassung und der Realverfassung. Die seit der Kolonialzeit gewachsene Rechtskultur in Kolumbien stützt sich auf folgende Elemente:⁹

- stark ausgeprägtes Hierarchiedenken
- katholische und antiliberalen Tradition
- Sonderrechte für soziale Gruppen (Militär, Kirche, Großgrundbesitzer, usw.)
- hoher Grad an Formalismus
- geringe Effektivität (“la ley se obedece, pero no se cumple“).
- niedrige Legitimität des Rechts und der Organe der Rechtsdurchsetzung
- Recht als Medium zur Disziplinierung der Unterschichten (“la ley es para los de ruana“)

Die Verfassungstradition ist republikanisch, präsidentialistisch und zentralistisch geprägt. Hervorzuheben ist, dass Verfassungsänderungen bis Ende des 19. Jahrhunderts regelmäßig das Ergebnis bewaffneter Auseinandersetzungen zwischen den Parteien waren.¹⁰ In der politischen Praxis des 20. Jahrhunderts spielte die Verfassung dann aufgrund des exklusiven Zweiparteiensystems und der Privilegierung der herrschenden Oligarchie keine besondere Rolle. Das politische System während der Regierung der Nationalen Front (1958-74) war durch die übermächtige Stellung des Präsidenten und eine wenig ausgeprägte Gewaltenteilung gekennzeichnet. Die Höchstgerichte wurden ebenso nach Parteiproporz besetzt wie der Kongress und die Präsidentschaft. Kongress und Justiz nahmen eine diskrete, gegenüber der Exekutive zurückhaltende Rolle ein. Das Land lebte im permanenten Ausnahmezustand (im Schnitt drei Viertel jeder Amtsperiode).¹¹ Unter derartigen Rahmenbedingungen war keine Konsolidierung des Rechtsstaates möglich, obwohl die Intensität des bewaffneten Konflikts damals noch sehr niedrig war.

⁷ F. Leal Buitrago, „Estabilidad macroeconómica e institucional y violencia crónica“, in: En busca de la estabilidad perdida, Hg. F. Leal B., Bogotá; Tercer Mundo, 21-61.

⁸ M. García Villegas, La eficacia simbólica del derecho: Examen de situaciones colombianas, Bogotá: Universidad de los Andes 1993.

⁹ Vgl. u.a. E. Zimmermann, Hg., Judicial Institutions in Nineteenth-Century Latin America, London: Institute of Latin American Studies 1999; V.M. Uribe Uran, Honorable Lives: Lawyers, Families, and Politics in Colombia, 1780-1850, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000; D.O. Lynch, „Legal Roles in Colombia: Some Social, Economic and Political Perspectives“, in: Lawyers in the Third World, Hg. C.J. Dias, R. Luckham u. J.C.N. Paul, New York: Academic Press, 1981, 26-75.

¹⁰ H. Valencia Villa, Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano, Bogotá: CEREC 1997.

¹¹ Vgl. J. Hartlyn, La política del regimen de coalición: Colombia durante el Frente Nacional, Bogotá: Tercer Mundo, 1993; M.J. Cepeda, „Las relaciones entre el Presidente y la Corte durante la emergencia económica: Un semidios enfrentando a un monstruo“, in: Estado de sitio y emergencia económica, Hg. M.J. Cepeda, Bogotá: Contraloría General de la República 1985, 41-71.

Ab Mitte der 70er Jahre begannen sich Stimmen zu erheben, die nach umfassender Reform des Justizwesens riefen. Präsident López Michelsen berief zu diesem Zweck 1977 eine Verfassungsgebende Versammlung ein, deren Ergebnis allerdings vom Obersten Gericht für verfassungswidrig erklärt wurde. Sein Nachfolger Turbay scheiterte mit einem ähnlichen Reformversuch 1979 an derselben Hürde.¹² Dies markierte den Beginn einer unabhängigeren und etwas selbstbewussteren Rechtsprechung in Kolumbien, bedeutete aber auch die Festschreibung des Status Quo im Verfassungsbereich.¹³

Die Eskalation der politischen Gewalt hatte unmittelbare Auswirkungen auf die kolumbianische Justiz. Im Jahr 1985 erfolgte die Besetzung des Justizpalastes durch die M-19 Guerilla. Die Geiselnahme vieler Höchstrichter und die anschließende Erstürmung des Palastes durch die Armee, bei welcher praktisch das gesamte Oberste Gericht den Tod fand, stellte eine tiefe Traumatisierung der Angehörigen der Justiz dar.¹⁴ Einer der wenigen Überlebenden, Richter Carlos Betancur Jaramillo, erinnerte sich Jahre später: „Anlässlich der Besetzung des Justizpalastes stellte ich fest, dass die Justiz in diesem Land nichts bedeutet. Wir Richter waren nichts als ein Hindernis oder ein Haufen Müll inmitten eines Kampfes, der von Verbrechern und Streitkräften auf wahnsinnige und stupide Art geführt wurde“.¹⁵ Es wurde dramatisch vor Augen geführt, dass die Justiz für die Gewaltakteure nicht unantastbar war.

Der anwachsende Drogenhandel entwickelte sich zu einem weiteren wesentlichen Faktor, der das Funktionieren der Justiz gefährdete. Dies machte sich besonders bemerkbar, als die jahrelange Politik der „geduldeten Illegalität“ infolge des Mordes am Justizminister Lara Bonilla 1984 plötzlich auf harte Verfolgung umgestellt wurde.¹⁶ Im Krieg des Medellín-Kartells gegen den kolumbianischen Staat hatten Richter und Staatsanwälte einen hohen Blutzoll zu entrichten, besonders wenn sie nicht korumpiert werden konnten. Seit 1980 stieg die Zahl der Anschläge auf Justizbeamte rapide an, von sechs im Jahr 1982 auf 28 im Jahr 1989, wobei 1985 mit 45 ein besonderer Höhepunkt erreicht wurde.¹⁷ Die Korruption nahm nie gesehene Ausmaße an. Mitte der 1980er gaben 26,7% der befragten Richter an, schon wiederholt Bestechungsversuche erlebt zu haben.¹⁸ Unter dem Druck der Drogenkriminalität sowie der gesteigerten politischen Gewalt verschärfte sich die seit langem bekannten Probleme wie riesiger Fallrückstau, Straflosigkeit, geringe Effizienz und Misstrauen der Bürger. Die sukzessiven Regierungen waren dagegen weitgehend konzeptlos, zahlreiche Pläne und Reformen wurden vorgeschlagen, diskutiert, teilweise umgesetzt, aber nie wirklich wirksam.¹⁹

3. Die Verfassung 1991

Die Verfassung 1991 entstand aus einer speziellen politischen Konjunktur heraus.²⁰ Mehrere Guerillaverbände (M-19, EPL, Quintin Lamé) waren nach jahrelangen Verhandlungen bereit, sich in das politische System wieder einzugliedern, verlangten aber eine umfassende Staatsreform. Die Verfassungsgebende Versammlung reformierte unter weitreichender Beteiligung ehemaliger

¹² J.M. Eastman, *La Reforma constitucional en 1979*, Bogotá: Oveja Negra 1988.

¹³ J. Hartlyn, „Presidentialism and Colombian Politics,“ in: *The Failure of Presidential Democracy 2: The Case of Latin America*, Hg. J. Linz u. A. Valenzuela, Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press 1994, 220-253.

¹⁴ A. Carrigan, *The Palace of Justice. A Colombian Tragedy*, New York: 4 Walls - 8 Windows Press 1985.

¹⁵ M. Arteaga, „Los jueces no fuimos más que basura“, *El Espectador*, 6 November 1997.

¹⁶ R. Lessmann, *Drogenökonomie und internationale Politik. Die Auswirkungen der Antidrogen-Politik der USA auf Bolivien und Kolumbien*, Frankfurt: Vervuert 1996, 205f.

¹⁷ Comisión Andina de Juristas, *Justicia para la justicia. Violencia contra jueces y abogados Colombia 1979-1991*, Bogotá: Comisión Andina de Juristas - Seccional Colombia 1992, 59.

¹⁸ E. Vélez, P. Gómez de León u. J. Giraldo A., *Justicia y jueces en Colombia*, Bogotá: Instituto SER/CEREC 1987, 50.

¹⁹ Die Regierung von Virgilio Barco (1986-90) hatte etwa 7 Justizminister.

²⁰ Zum verfassungsgebenden Prozess vgl. statt vieler J. Dugas, Hg. *La Constitución de 1991 ¿Un pacto político viable?* Bogotá: Uniandes u. CEREC, 1993.

Guerrilleros (26% der Stimmen in den Wahlen zur *Constituyente* für die M-19) die staatlichen Institutionen.²¹ So gesehen ist die Verfassung nicht nur ein Staatsgrundgesetz, sondern funktionell auch ein Friedensvertrag, mit dem die ehemaligen Kontrahenten die Grundlinien eines neuen Kolumbien festlegen wollten. Zur gleichen Zeit war die Verfassung von einer breiten, wenn auch inhomogenen Allianz von zivilgesellschaftlichen Organisationen getragen, unter denen die Studenten eine besondere Rolle spielten. Die Bevölkerung gab in einer Volksabstimmung 1990 ihre überwältigende Zustimmung zur Verfassungsreform.

Die neue Verfassung, mit der das Land nach Ansicht von Beobachtern zu einem “Qualitätssprung”²² ansetzte (andere sprachen vorsichtiger von einer Verfassung “für ein Land von Engeln”²³), stellt in der Tat einen beachtlichen Versuch dar, die seit der Kolonie bzw. Unabhängigkeit fortdauernden Traditionen zu durchbrechen und moderne Prinzipien wie Gewaltenteilung, Grundrechte und Rechtsschutzmechanismen zu verankern.²⁴ Die Justizreform ist ein Kernstück der neuen Verfassung, wobei folgende Elemente besonders herausgestrichen werden können:²⁵

- Ein unabhängiges *Verfassungsgericht* wurde als institutionalisierter “Beschützer“ der neuen Verfassung eingerichtet, um ihre Unterwanderung durch die traditionelle Politik und ihre Praktiken (Klientelismus) hintanzuhalten. Das Gericht hat umfassende Kompetenzen, in der Gesetzesbegutachtung, bei der Normenkontrolle sowie im Grundrechtsbereich (letzte Instanz für alle Tutela-Beschwerden).
- Zur effektiveren Bekämpfung der Drogenmafia und der bewaffneten Gewaltakteure sowie zur Senkung der Straflosigkeit wurde eine völlig unabhängige *Generalstaatsanwaltschaft* eingerichtet, die mit weitreichenden Befugnissen (z.B. Verhängung von Untersuchungshaft, Leitung der Voruntersuchungen ohne richterliche Überprüfung) ausgestattet wurde.
- Der neue *Oberster Justizrat* soll die interne Verwaltung der Gerichte verbessern, den “justiziellen Klientelismus“ durchbrechen und Kompetenzkonflikte entscheiden.
- Im ausführlichen *Grundrechtskatalog* wurden über 90 Rechte verankert, neben den “klassischen“ Bürgerrechten (Wahlrecht, Recht auf Leben) auch soziale und wirtschaftliche Rechte (Recht auf Arbeit) sowie schließlich eine Reihe von kollektiven Rechten der “dritten Generation“ (Recht auf Frieden, Recht auf saubere Umwelt). Zu vielen Rechten muss allerdings einschränkend gesagt werden, dass diese nicht unmittelbar rechtswirksam werden, sondern erst per Ausführungsgesetz zur Anwendung kommen sollten. Viele dieser Gesetze sind bis heute nicht erlassen.
- Die *Tutela* ist ein besonderer Schutzantrag, der etwa mit der Beschwerde wegen Verletzung von verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten verglichen werden kann, aber eine Reihe von Besonderheiten aufweist. Darunter fallen etwa, dass die Tutela bei jedem Richter oder Gericht eingebracht werden kann, über den Antrag innerhalb von 10 Tagen entschieden werden muss, jede Verletzung oder Gefährdung eines Grundrechts durch eine öffentliche Institution eine

²¹ L. Helfrich-Bernal, „Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit als Mittel der Befriedung: Das Beispiel der Guerillaorganisation M-19“, in: Kolumbien zwischen Gewalteskalation und Friedenssuche, Hg. S. Kurtenbach, Frankfurt: Vervuert 2001, 110-143.

²² G. Drekonja-Kornat, „Kolumbien: Wenig Frieden, viel Krieg“, Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 2 (Feb.) 2003, 217-225.

²³ G. Hoskin, Pobreza, riqueza y estabilidad democrática: El caso colombiano, Contribuciones, Heft 3 (Juli) 2000, 109-122, <http://www.kas-ciedla.org.ar/archivo/hoskin.pdf>.

²⁴ Gewisse Tabubereiche wurden allerdings bewusst ausgeklammert (z. B. Militärgerichtsbarkeit).

²⁵ J. Giraldo A., Reforma constitucional de la justicia, Bogotá: Librería del Profesional 1992.

Grundlage für eine Beschwerde abgibt, und grundsätzlich auch Dritte berechtigt sind, einen derartigen Schutzantrag einzubringen.

- Der *Ombudsmann* ist ein unabhängiger Funktionär, der zum Menschenrechtsschutz bestellt ist. Er hat keine Exekutivgewalt, ist aber oft die erste Anlaufstelle für Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Er kann Missstände anprangern, Gesetzesinitiativen einbringen, vor künftigen Krisen warnen, die Menschenrechtserziehung fördern oder eine Tutela beim Verfassungsgericht einbringen.

4. Erfolge und Misserfolge in der Verfassungspraxis

Auf den ersten Blick erscheint die Bilanz nach mehr als zehn Jahren erschreckend. Für 2002 stufen die Vereinten Nationen die Menschenrechtssituation in Kolumbien als "kritisch" ein: "schwerwiegende, massive und systematische Menschenrechtsverletzungen, von denen mehrere Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen" werden festgestellt.²⁶ Es wäre jedoch zu kurz gegriffen, daraus einfach zu schließen, dass Kolumbien kein Rechtsstaat ist.²⁷ Richtig ist meiner Ansicht nach, dass Kolumbien auf vielen wesentlichen Gebieten kein Rechtsstaat ist, dass aber auch einige Bereiche existieren, wo die institutionellen Arrangements von 1991 funktionieren. Um Leistungen sowie Defizite besser festzustellen, werden im folgenden drei Kriterien herangezogen: Effizienz, gerichtliche Unabhängigkeit und Zugang zur Justiz.²⁸ Das Ziel dieser Analyse ist, die von der Verfassung geschaffenen Institutionen in der Praxis, vor dem Hintergrund von weitverbreiteter Apathie der Bürger und extrem hoher Gewaltniveaus zu bewerten.

4.1 Effizienz

Die Durchsetzungs- und Leistungsfähigkeit der Justiz ist seit langem ein Kernproblem des kolumbianischen Staatswesens. Das lässt sich anhand einiger Zahlen illustrieren:

- *Fallrückstau*²⁹: In der ordentlichen Gerichtsbarkeit wurden von 1996 bis 2000 6,4 Millionen Fälle eingebracht, davon wurden 5,2 Millionen erledigt und 1,2 Millionen blieben gerichtsanhängig. Vergleichbare Ziffern für die frühen 1980er (1,4 Millionen Fälle anhängig) zeigen, dass die Verfassung 1991 an diesem Problem nichts ändern konnte. Dazu kommt noch, dass jedes Jahr die Zahl der unerledigten Verfahren weiter ansteigt, um 255,314 Fälle im Jahr 2000. Die kolumbianische Justiz würde - unter der Annahme dass keine neuen Verfahren mehr eröffnet werden- 2,8 Jahre brauchen, um alle derzeit anhängigen Fälle zu erledigen. Auch die Generalstaatsanwaltschaft, deren Kompetenzen explizit auf schnellere Verfahrensabwicklung zugeschnitten wurden, kann mit den Anzeigen nicht Schritt halten: Von 3,3 Mio. in den Jahren 1996-2000 eingegangenen Fällen blieben Anfang 2001 1,2 Mio. unerledigt.
- *Verfahrensdauer*: Durchschnittlich dauert ein Verfahren im Zivilrecht (bis zur Rechtskraft des Urteils) 3 Jahre und 9 Monate, im Strafrecht: 3 Jahre und 2 Monate.³⁰ Nach einer Untersuchung

²⁶ Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Human Rights Situation in Colombia, UN Doc. Nr. E/CN.4/2003/13 vom 24. Februar 2003, 6.

²⁷ H. Zinecker, Kolumbien: Wieviel Demokratisierung braucht der Frieden? HSKF Report 2/2002, Frankfurt: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 37.

²⁸ Für diesen Ansatz vgl. vom Verf. „La larga marcha: De la independencia, la eficacia y el acceso en la justicia colombiana“, *Berbiquí-Revista del Colegio de Jueces y Fiscales de Antioquia*, April 2000, 47-67.

²⁹ Für diese und die folgenden Angaben s. M. González Cuervo, *Voto en Justicia*, Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia, 2002.

³⁰ Consejo Superior de la Judicatura, *Actividad judicial en Colombia*, Bogotá: Ministerio de Justicia 1995.

für Bogotá dauerten Strafverfahren 1998 bei *bekanntem* Täter im Schnitt 1,8 Jahre, bei *unbekanntem* Täter dagegen 3,1 Jahre.³¹

- Die *Straflosigkeit* kann nur als alarmierend bezeichnet werden. Von 100 tatsächlich begangenen Verbrechen werden bloß 31,5% angezeigt, 9,9% kommen bis zur Voruntersuchung, in 2,8% wird ein Strafverfahren eröffnet, und für 1,7% gibt es tatsächlich eine Verurteilung.³² Nach anderen Zahlen stehen geschätzten 3,5 Mio. Verbrechen etwa 36.000 Verurteilungen gegenüber.³³

Neben der statistischen Sicht können einige Schlaglichter aus der Tagespresse, stellvertretend für zahllose andere,³⁴ das Problem veranschaulichen. 15 schwerkranke Patienten aus Antioquia, die gegen die Sozialversicherung um Genehmigung von lebenswichtigen Operationen prozessieren, versterben im Laufe eines Monats, während ihre Tutela-Verfahren noch laufen.³⁵ Am 5. Februar 2003 werden vier frühere Mitglieder des Armeegeheimdienstes im seit sieben Jahren anhängigen Strafverfahren wegen des Mordes am konservativen Parteiführer Álvaro Gómez aus Mangel an Beweisen freigesprochen.³⁶ Der Mörder selbst sitzt zwar im Gefängnis, aber die Generalstaatsanwaltschaft konnte selbst in so einem prominenten Fall die Hintermänner bisher nicht ausforschen. Die Verdächtigen im Fall der Entführung und späteren Ermordung eines 15-jährigen aus Tunja werden ohne Verurteilung aus der Haft entlassen, weil das Gericht ihren Prozess nicht innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist eröffnet hat.³⁷

Bei einer Umfrage Mitte der 1990er bezeichneten nur 4% der befragten Kolumbianer die Ineffizienz der Justiz als wichtiges soziales Problem.³⁸ Da die mangelnde Durchsetzung des Rechts allgemein bekannt sein dürfte, würde dies die These Arangos untermauern, dass sich die Bevölkerung an die fehlende Rechtsstaatlichkeit gewöhnt hat, sie sogar in gewisser Weise rechtfertigt.³⁹ Diese Ansicht scheint überzogen, da der gewöhnliche rechtsgeschäftliche Verkehr zumindest in den Ballungsräumen weiterläuft. Arbeitsverträge werden abgeschlossen, Wohnungen gemietet, Erbschaften angetreten, Heiraten oder Scheidungen und zahlreiche andere Rechtshandlungen durchgeführt. Diese privatrechtlichen Akte werden von Menschen gesetzt, die auf die Erfüllung der Verpflichtungen durch die Gegenseite vertrauen, somit Rechtssicherheit erwarten. Es kann allerdings nicht bestritten werden, dass in Kolumbien aufgrund der endemischen Gewalt das zwischenmenschliche Vertrauen (im Sinne von "man kann den meisten Menschen vertrauen") signifikant gesunken ist.⁴⁰ Der generelle Zusammenbruch des Vertrauens trifft die traditionell

³¹ A. Castañeda, Actualización de tiempos procesales penales de los despachos judiciales del circuito de Santafé de Bogotá, Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia, Mai 1999.

³² M. Rubio, Crimen sin sumario: Análisis económico de la Justicia Penal Colombiana, Bogotá: Universidad de los Andes, Documento CEDE 96-04, 1996.

³³ R. Uprimny, „Impunidad, Fiscalía y garantías procesales en Colombia“, in: Crisis política, impunidad y pobreza en Colombia, Hg. P. Santana Rodríguez, Bogotá: Corporación Viva la Ciudadanía 1997.

³⁴ Für weitere Fälle aus dem Bereich der Tutela-Rechtsprechung des Verfassungsgerichts vgl. vom Verf. „Gerichtlicher Aktivismus zwischen Realität und Rhetorik: Zur politischen Rolle des kolumbianischen Verfassungsgerichts“, Verfassung und Recht in Übersee, Heft III (Herbst) 2003, im Erscheinen.

³⁵ El Espectador, „Los muertos“, 12 Dez. 2000. http://www.elespectador.com/p_investigativo/nota1.htm

³⁶ El Colombiano, „Absueltos sindicados del crimen de Gómez“, 5 Februar 2003.

³⁷ El Tiempo, „Los fallos que siguen en el papel“, 3 Januar 1999, 8A.

³⁸ Das ist selbst im lateinamerikanischen Vergleich niedrig (z.B. Argentinien 14%, Chile 9%, Guatemala 11%, Ecuador 7%, Durchschnitt 9%), vgl. Latinobarómetro, Informe Anual, Santiago, 1994.

³⁹ Arango, a.a.O. (Note 3), 39.

⁴⁰ Laut Meinungsumfragen von 32 Prozent Zustimmung im Jahr 1997 auf bloß 16 Prozent drei Jahre später (2000) vgl. M. Lagos, „Between Stability and Crisis in Latin America: How People View Democracy“, Journal of Democracy, Jg. XII, Nr. 1 (Jan.) 2001, 137-145.

schwache Justiz besonders hart, wohingegen man der Armee (57%) noch am ehesten etwas zutraut.⁴¹

4.2 Unabhängigkeit

Ein besonderes Anliegen der Verfassung war die Schaffung verschiedener von der Exekutive unabhängiger Kontrollinstitutionen. Unabhängigkeit wird dabei verstanden als Handlungsspielraum der Richter, Staatsanwälte und Mitglieder der Volksanwaltschaft gegenüber anderen Akteuren.

- Rechtlich ist die Unabhängigkeit fraglos garantiert, in der Praxis hängt es von einer Reihe von Faktoren ab, ob sie auch ausgeübt werden kann. Einer der Höhepunkte der Unabhängigkeit war sicher die Antikorruptionskampagne der Generalstaatsanwaltschaft gegen führende Politiker, darunter Präsident Ernesto Samper, welche unter dem Namen "Prozess 8.000" zwischen 1994 und 1996 durchgeführt wurde.⁴² Aber selbst hier wurden zahlreiche Versuche unternommen, die Untersuchungen zu behindern, was den stellvertretenden Generalstaatsanwalt Adolfo Salamanca schließlich zum Rücktritt bewog.⁴³
- In der hierarchisch aufgebauten Generalstaatsanwaltschaft kam es in der Vergangenheit wiederholt zu Versetzungen und disziplinären Maßreglungen von Funktionären in heiklen Gebieten. Die Staatsanwälte, die den Prozess 8.000 geführt hatten, wurden etwa unter dem nachfolgenden Behördenleiter Gómez Mendez sofort versetzt oder ihres Amtes entbunden. Auch der gegenwärtige Generalstaatsanwalt Luis Camilo Osorio soll angeblich die Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen behindern.⁴⁴
- Der mangelhafte persönliche Schutz der Justizfunktionäre trägt sicher nicht zu ihrer Unabhängigkeit bei. Zwischen Februar 2000 und November 2001 waren mindestens 64 Richter, Staatsanwälte und andere Justizfunktionäre Opfer von Angriffen oder Einschüchterungen.⁴⁵ Allein im Jahr 2001 mussten 10 Gerichte und 41 Angehörige der Justiz aufgrund von Drohungen der Gewaltakteure an andere Orte verlegt werden, weil ihre Sicherheit vom Staat nicht gewährleistet werden konnte.⁴⁶
- Auch aus dem Staatsapparat selbst sowie von den politischen Eliten wird die Justiz unter Druck gesetzt. Das kann, wie im Fall des Munizipalrichters von Albania (Caqueta), der gegen den damaligen Armeechef Harold Bedoya 30 Tage Beugehaft wegen Nichtbefolgung eines Tutela-Urteils verhängte,⁴⁷ bis zur Flucht ins politische Asyl führen. Seit der Amtsübernahme der Regierung Uribe, die rasch Resultate im Sicherheitsbereich vorweisen muss, scheinen sich solche Interventionen zu häufen. Eine Staatsanwältin, die das blutige Attentat auf den exklusiven Nogal-Klub am 7. Februar 2003 untersuchte, wurde nach nur sechs Wochen wegen

⁴¹ Werte v. Latinobarómetro 2002 zitiert nach T. Fischer „Colombia: Estado débil sin territorialidad entera. Una visión histórica. Manuskript 2002. www.awro.wiso.uni-erlangen.de/artikel/fischer-terr.pdf

⁴² R. Uprimny, Jueces, narcos y políticos: La judicialización de la crisis política, in: Tras la huellas de la crisis política, Hg. F. Leal, Bogotá: Tercer Mundo, IEPRI u. FESCOL 1996, 99-127.

⁴³ El Tiempo, „Denuncian obstrucciones durante investigaciones en Expediente 8.000“, 8 Januar 1997.

⁴⁴ Human Rights Watch, A Wrong Turn: The Record of the Colombian Attorney General's Office, New York: Human Rights Watch Report, Nov. 2002. <http://hrw.org/reports/2002/colombia/colombia1102.pdf>

⁴⁵ International Commission of Jurists, Attacks on Justice : the Harassment and Persecution of Judges and Lawyers 11th ed., Genf: The International Commission of Jurists 2002, 92-109.

⁴⁶ Comisión Andina de Juristas, Reforma y modernización judicial: Colombia Enero Diciembre 2001, Lima: CAJ 2002. <http://www.cajpe.org.pe/rij/bases/reforma/col5.htm>

⁴⁷ El Tiempo, „Estupor e indignación en sectores judicial y castrense: Juez ordenó arresto de 30 días a Bedoya,“ 11 Sept. 1996, 9A.

“fehlender Resultate“ von den Ermittlungen abgezogen und erklärte öffentlich, dass der Druck unbeschreiblich gewesen sei.⁴⁸

- Eine separate Militärgerichtsbarkeit, die für alle Vergehen im Zusammenhang mit der Dienstausbübung zuständig ist, und deren Rechtsprechung von Menschenrechtsorganisationen seit Jahren als Garantie für Straflosigkeit kritisiert wird, ist eine signifikante Beschränkung der Unabhängigkeit der Zivilgerichte. Die Militärjustiz beachtet überdies die vom Verfassungsgericht und in einer Strafgesetzbuchreform festgelegte Einschränkung ihrer Zuständigkeit nicht.⁴⁹ Die Regierung Uribe überlegt derzeit die Übertragung weiterer Kompetenzen (z.B. Justizpolizei) an das Militär.

Nichtsdestotrotz ist die kolumbianische Justiz weiterhin in der Lage, auch gegen Widerstand kontroverse Entscheidungen zu treffen. So hat das Verfassungsgericht am 29. April 2003 die Verlängerung des Ausnahmezustandes als verfassungswidrig aufgehoben.⁵⁰ Der Oberste Gerichtshof ordnete Mitte März die (erneute) Verhaftung des Ex-Ministers Marulanda wegen dessen Verbindungen zu Paramilitärs an und übertrug die Zuständigkeit für den Strafprozess gegen mehrere Militärs, die des Massakers in Riofrío tatverdächtig sind, der Zivilgerichtsbarkeit.⁵¹

4.3 Zugang zur Justiz

Die Voraussetzung für die Verfügbarkeit rechtsstaatlicher Einrichtungen für den Bürger ist die territoriale Präsenz des Staates. In Kolumbien ist dieser jedoch nicht bloß nicht in der Lage, das gesamte Staatsgebiet wirksam zu kontrollieren, sondern seine diesbezügliche Kapazität scheint sogar zu schrumpfen. Angesichts der effektiven Übergabe der Kontrolle in manchen Gebieten an die Paramilitärs (Magdalena Medio, Urabá, Córdoba) bzw. der zunehmenden territorialen Verfestigung der Guerilla in anderen (Llanos orientales, Putumayo) sprechen manche Analysen bereits vom “partiellen Zusammenbruch“ des kolumbianischen Staates.⁵² Dazu kommt, dass die illegalen bewaffneten Gruppen in den von ihnen kontrollierten Territorien informelle Rechtssysteme und Konfliktregelungsmechanismen etablieren, welche das staatliche Recht verdrängen und oft genug menschenrechtswidrig sind.⁵³ Es wird geschätzt, dass derartige, ohne Zustimmung der Normunterworfenen zur Anwendung kommende, parallele Rechtssysteme in mindestens 200 Gemeinden Kolumbiens existieren.⁵⁴ Die Regierung von Álvaro Uribe Vélez hat bereits zu Anfang ihres Mandats die Ausdehnung der territorialen Präsenz der Gerichte zu einer wichtigen Priorität gemacht, aber dieses Projekt ist derzeit zugunsten von repressiven Initiativen (Bezahlung von Informanten, Bauernmiliz) zurückgestellt.

Dennoch hat die Verfassung im Bereich Zugang zur Justiz gewisse Erfolge erreicht. Die Tutela hat sich als erfolgreiches Instrument eines bürgernahen Grundrechtsschutzes etablieren können.⁵⁵ Laut

⁴⁸ Semana, „Ya no aguanto más presiones: La fiscal a quien acaban de quitar el caso del atentado a El Nogal revela a Semana los episodios escandalosos que han rodeado la investigación“ 7 April 2003.

⁴⁹ Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, a.a.O. (Note 26), 25.

⁵⁰ El Tiempo, „La Corte tumbó la Conmoción“, 30 April 2003.

⁵¹ El Espectador, „Golpe de mano de la justicia“, 17 März 2003.

⁵² A.M. Bejarano u. E. Pizarro, „The Coming Anarchy: The Partial Collapse of the State and the Emergence of Aspiring State Makers in Colombia“, Vortrag beim Workshop “States-Within-States“, University of Toronto, 19-20 Okt. 2001. http://www.ccasl.umontreal.ca/contents/anarchy.htm#_ftn1

⁵³ Ein besonders notorisches Beispiel ist das Gesetz Nr. 2 der FARC aus dem Jahr 2000, demzufolge jeder Bürger, der über ein bestimmtes Vermögen verfügt, entweder Schutzgeld an die Guerilla bezahlt, oder von ihr mit Entführung bedroht wird, vgl. *Actualidad Colombiana* Nr. 287, Jg. XI, 10. Mai 2000.

⁵⁴ Comisión Andina de Juristas, a.a.O. (Note 46).

⁵⁵ M.J. Cepeda, „Democracy, State and Society in the 1991 Constitution: The Role of the Constitutional Court“, in: *Colombia: The Politics of Reforming the State*, Hg. E. Posada-Carbó, Houndsmill: MacMillan 1998, 71-96.

einer Befragung der Andenuniversität waren 79,1% überzeugt, dass dieser Schutzantrag zur Lösung ihrer Probleme nützlich ist.⁵⁶ Davon zeugt die Tatsache, dass bis Dezember 1997 im ganzen Land 155.704 Tutelas eingebracht worden sind.⁵⁷ Seit Mitte der 90er Jahre werden auch in marginalen Gebieten, wo die Gerichtsbarkeit bisher nicht existierte, sogenannte Justizhäuser (*casas de justicia*) eingerichtet.⁵⁸ Ende 2001 gab es 18 solche außergerichtliche Einrichtungen, die auf kommunaler Ebene mehr als 225.000 von 300.000 jährlich behandelten Fällen durch Vermittlung zwischen den Konfliktparteien regeln konnten.⁵⁹

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die institutionelle Bilanz der Verfassung 1991 nach mehr als zehn Jahren eine gemischte ist.⁶⁰ Die Gerichte und die Generalstaatsanwaltschaft wurden gestärkt, und die Verfügbarkeit rechtsstaatlicher Leistungen verbessert, die Ergebnisse lassen aber zu wünschen übrig. Die ausufernde politische (und kriminelle) Gewalt verhinderte die Konsolidierung eines Gutteils der vorgesehenen Mechanismen, die in einem hybriden Zustand⁶¹ existieren, da ihnen eine wesentliche Voraussetzung für ihr Funktionieren fehlt, nämlich Friede. Die Verfassung 1991 stärkte den gesellschaftlichen Pluralismus maßgeblich, was allerdings die politische Intoleranz nicht aufheben konnte.⁶² Die gesellschaftlichen und politischen Kräfte, welche bei der Verabschiedung der Verfassung Pate standen, waren nicht in der Lage, sich dauerhaft zu etablieren und bis auf wenige Ausnahmen (Verfassungsgericht, Ombudsmann) fehlt es dem Grundgesetz an entschlossenen Verteidigern.

5. Abschließende Überlegungen

Alle rechtsstaatlichen Institutionen benötigen ein Umfeld, das ihre Tätigkeit unterstützt und ihren Entscheidungen eine gewisse Effektivität verschafft. In Kolumbien besteht zwischen der Guerilla und dem Drogenhandel, die das staatliche Gewaltmonopol offen bekämpfen, und den paramilitärischen Verbänden, welche dieses von innen aushöhlen, für die Institutionen des demokratischen Rechtsstaats ein geringer Handlungsspielraum. Diese müssen sowohl der Herausforderung der gegen das System gerichteten Gewalt als auch der Versuchung der (illegalen) Gegengewalt wirksam und entschieden entgegentreten.

Welche Perspektiven bieten sich für den Rechtsstaat in Kolumbien? Der kolumbianische Staat zeigte sich in der Vergangenheit trotz enormer Anstrengungen unfähig, seine Rivalen im Kampf um die Kontrolle des Staatsgebiets und der Bevölkerung zu eliminieren oder zu integrieren. Daher konnte er natürlich auch die Sicherheit seiner potentiellen Kunden - der Staatsbürger - nicht garantieren, welche ihm wiederum die Gefolgschaft verweigerten. So entstand ein Teufelskreis, in dem sich Staatsschwäche und Illegitimität wechselseitig verstärken.⁶³ Mehrere Autoren haben auf die Wichtigkeit der Legitimität als Fundament des Rechts hingewiesen.⁶⁴ Legitimität in diesem Zusammenhang bedeutet, dass die Institutionen des Staates mit Zustimmung und sogar

⁵⁶ M. García Villegas Hg., *Justicia constitucional y acción de tutela*, Bogotá: UniAndes CIJUS 1996.

⁵⁷ Consejo Superior de la Judicatura, *Estadística sobre la acción de tutela*, Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura 1999.

⁵⁸ Instituto SER de Investigación, *Casas de Justicia de Aguablanca en Cali y Ciudad Bolívar en Santafé de Bogotá*, Bogotá: Instituto SER 1996.

⁵⁹ Comisión Andina de Juristas, a.a.O. (Note 46).

⁶⁰ A.M. Bejarano, „The Constitution of 1991: An Institutional Evaluation Seven Years Later“, in: *Violence in Colombia 1990 – 2000, Waging War and Negotiating Peace*, Hg. Ch. Bergquist, R. Peñaranda u. G. Sánchez, Wilmington: Scholarly Resources 2001.

⁶¹ Zum Terminus Regimehybrid vgl. Zinecker, a.a.O. (Note 27).

⁶² J.G. Gómez, „Sobre las constituciones de Colombia (incluida la de papel)“, in: *Colombia: cambio de siglo. Balances y perspectivas*, Hg. IEPRI, Bogotá: Planeta 2000, 275-292.

⁶³ Bejarano u. Pizarro, a.a.O. (Note 52).

⁶⁴ Vgl. Arango, a.a.O. (Note 3), 37.

Unterstützung der Bürger operieren. Legitimes Staatshandeln basiert seine Autorität auf einem etablierten Regelwerk, das Rechtssicherheit und indirekt Vertrauen schafft.

Die Vertreter des Staates müssten daher alle Anstrengungen unternehmen, um nicht als ein weiterer von mehreren unberechenbaren Gewaltakteuren wahrgenommen zu werden. Dem steht allerdings das gegenwärtige politische Klima entgegen, wo unter dem Erfolgsdruck, rasche Ergebnisse im Sicherheitsbereich zu erzielen, eher eine Lockerung des Rechtsstaatsprinzips zu beobachten ist. Diese Strategie läuft Gefahr, aus einer falsch verstandenen Logik der Kriegsführung den Rest an politischer Legitimität des Staates zu verspielen. Die Politik der inneren Sicherheit muss in Konformität mit dem Rechtsstaat ausgestaltet werden, welcher nicht als Hindernis, sondern als Anknüpfungspunkt für die längerfristige Rückgewinnung des staatlichen Gewaltmonopols gesehen werden sollte.

Die Alternative ist mittlerweile ein völliger Zusammenbruch des staatlichen Gewaltmonopols, ja des Staates überhaupt.⁶⁵ Ein derartiges Szenario würde zur vollständigen Privatisierung des "Staates" führen, begleitet vom totalen Verlust der Legitimität der politischen Machtausübung. Alle Konfliktparteien würden eigene Partikularinteressen verfolgen, nämlich politische Kontrolle der Bevölkerung, basierend auf Einschüchterung und Terror. Demnach wäre auch keine von ihnen fähig, eine von allen Staatsbürgern akzeptierte Ordnung zu schaffen. Damit wäre das schlimmste Szenario eines "neuen Krieges", nämlich der Staatskollaps, eingetreten.

⁶⁵ Dazu etwa die Studie *R.D. Ortiz*, La estrategia contrainsurgente del presidente Álvaro Uribe: ¿Fórmula para la victoria o receta para una crisis? Madrid: Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 3/2/2003.