

---

# **EVALUIERUNG**

---

**Evaluierung  
des regionalen Sektorprogramms  
Rechtsstaat und Demokratie  
in Lateinamerika**

**Executive Summary der Evaluierung**

**Berlin 2006**



**Konrad  
Adenauer  
Stiftung**

---

## WICHTIGSTE ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN

---

Das Rechtsstaatsprogramm wurde zu Beginn der 1990er Jahre auf der Grundlage einer genauen Analyse der in vielen Ländern der Region zu beobachtenden krisenhaften Symptome entwickelt, welche die Rückkehr dieser Länder zu demokratischen und rechtsstaatlichen Verhältnissen begleiteten und die Funktionsfähigkeit der zentralen staatlichen Einrichtungen – Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz – in Frage stellten. Ausgehend von diesem Befund wurde in verschiedenen Ländern Zentralamerikas und Südamerikas Bildungsmaßnahmen zur Unterstützung rechtsstaatlich relevanter Reformprozesse durchgeführt, die vor allem auf die Stärkung der Verfassungsgerichtsbarkeit, den Ausbau des Menschenrechtsschutzes und die Modernisierung der Prozessrechtsordnungen der betreffenden Länder abzielten. Im Zuge dieser Aktivitäten kristallisierte sich rasch das thematische Profil des Rechtsstaatsprogramms heraus, das mit seinen – weit gefassten – Schwerpunktbereichen Menschenrechtsschutz, Verfassungsgerichtsbarkeit, Verfahrensrecht und Recht der regionalen Integration trotz diverser Modifikationen und Anpassungen im Grundsatz bis heute Bestand hat. Die kontinuierlich und konzeptionell breit angelegte Bearbeitung zentraler rechtsstaatlicher Problembereiche haben dem Rechtsstaatsprogramm der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) in Lateinamerika ein unverwechselbares Gepräge gegeben und zugleich wesentlich dazu beigetragen, die Tätigkeit der KAS von der Arbeit anderer Stiftungen in der Region, die sich des rechtsstaatlichen Themas nicht, verspätet oder nur in bestimmten, meist eng gefassten Zusammenhängen angenommen haben, klar abzugrenzen. Darüber hinaus entspricht die Bearbeitung dieses Problemfelds in besonderer Weise dem politischen Profil der Konrad-Adenauer-Stiftung, das maßgeblich auf dem Bekenntnis zur Rechtssicherheit und dem wirksamen Schutz der Rechte des einzelnen als Grundvoraussetzungen für die erfolgreiche Entwicklung freiheitlicher Gesellschaften beruht.

Die institutionelle Verankerung des Rechtsstaatsprogramms im Rahmen der Stiftungsarbeit ging nicht ohne Reibungsverluste vonstatten. So fand die Programmtätigkeit von Caracas aus unter teilweise schwierigen organisatorischen Rahmenbedingungen statt. Im Anschluss an die Übersiedlung nach Buenos Aires und der Verankerung des Programms unter dem Dach des Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA) stellte

sich bald heraus, dass die Regionen Mexiko und Zentralamerika nicht mehr in dem wünschenswerten und erforderlichen Umfang mitbetreut werden konnten. Die Stiftung reagierte hierauf mit der Gründung des Regionalprogramms Mexiko, Zentralamerika und Karibik mit Sitz in Mexiko-Stadt und – unter dem Eindruck der sich abzeichnenden Auflösung von CIEDLA – der Verlagerung des Sitzes des Regionalprogramms Südamerika nach Montevideo. Beide Maßnahmen haben sich auf die Effektivität des Programms positiv ausgewirkt. Die günstigen Rahmenbedingungen des Standortes Montevideo, die hohe Qualität und das große Engagement der Mitarbeiter sowie die klare und für das Rechtsstaatsprogramm vorteilhafte Aufgabenverteilung zwischen Landesprogramm und Rechtsstaatsprogramm haben eine äußerst effiziente und durch ein hohes Maß an Kontinuität gekennzeichnete Programmarbeit seit 2001 begünstigt. Durch die Gründung eines zweiten Programmsitzes in Mexiko-Stadt hat auch das regionale Rechtsstaatsprogramm für Mexiko, Zentralamerika und die Karibik mittlerweile ein klares Profil gewonnen.

Von einer nachhaltigen Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaat in Lateinamerika kann bislang nur in Einzelfällen (Costa Rica, Uruguay, Chile) die Rede sein kann. Zwar haben die meisten Staaten in der Region in den vergangenen zwei Jahrzehnten umfangreiche Verfassungsreformprozesse hinter sich gebracht. Die Umsetzung dieser Reformen und die Umgestaltung der Rechtsordnungen nach den Vorgaben der Verfassung sind indes bis heute nur in Ansätzen erfolgt. Dabei geht es nicht nur um die Modernisierung der Gesetzestexte, sondern auch um die Herbeiführung eines Bewusstseinswandels bei den Vertretern von Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz. Nur bei kontinuierlicher Fortführung der rechtsstaatlichen Aufbauarbeit wird das Rechtsstaatsprogramm daher seine langfristigen Ziele erreichen können. In der Vergangenheit hat die Rechtsstaatsarbeit der Stiftung ihre größte Wirksamkeit dort erzielt wo sie, wie im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit, über einen langjährigen Zeitraum Kontakte geknüpft und Expertise aufgebaut hat.

Die Staaten in Mittel- und Südamerika weisen in politischer, rechtlicher, kultureller und sprachlicher Hinsicht zahlreiche Gemeinsamkeiten auf, die eine ausreichende Grundlage für ein kontinentweit konzipiertes Rechtsstaatsprogramm darstellen. Gerade die kontinentweit konzipierten Bildungsmaßnahmen wie das Verfassungsrichtertreffen und das Verfassungsrechtsjahrbuch haben in der Vergangenheit maßgeblich zum Erfolg des Rechtsstaatsprogramms beigetragen. Querschnittsthemen wie das Recht der regio-

nenalen Integration oder die Partizipation der indigenen Bevölkerungsgruppen weisen einen ausgeprägt regionalen Charakter auf. Die Synergieeffekte eines kontinentweit konzipierten Rechtsstaatsprogramms sind daher unverändert hoch. Eine Ausnahme bildet die Karibik, in der die bestehende Vielfalt der politischen, rechtlichen und kulturellen Traditionen die flächendeckende Anwendung der Lösungsansätze des Rechtsstaatsprogramms als wenig aussichtsreich erscheinen lässt. Solange das Rechtsstaatsprogramm in dem größten und wichtigsten Staat der Karibik (Kuba) nicht wirksam werden kann, führt die Einbeziehung dieser Region – von der Pflege der guten und keinen erhöhten Aufwand verlangenden Kontakte zur Dominikanischen Republik abgesehen – zu einer unproduktiven Zersplitterung der Kräfte.

Das Rechtsstaatsprogramm hat sich in den schwerpunktmäßig betreuten Themenbereichen – Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit, Menschenrechtsschutz, Verfahrensrecht und Integrationsrecht – durch die Qualität und den Wirkungsgrad der durchgeführten Bildungsmaßnahmen hohes Ansehen erworben. In einigen Schwerpunktbereichen, insbesondere in dem der Verfassungsgerichtsbarkeit, besteht ein fast eklatant zu nennender Kompetenzvorsprung vor anderen, staatlichen wie nichtstaatlichen Trägern der Entwicklungszusammenarbeit. Einen ähnlichen Vorsprung hat sich die Stiftung mittlerweile im Hinblick auf die Implementierung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs und – regional beschränkt – im Bereich der Informationsfreiheit erarbeitet. Die zukünftige Arbeit der Stiftung im Rahmen des Rechtsstaatsprogramms sollte an den bisherigen thematischen Schwerpunkten festhalten und sie, wie schon in der Vergangenheit, kontinuierlich weiterentwickeln. Auf dem Gebiet des Verfassungsrechts sollte dabei die Bedeutung einer effektiven Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative und die Rolle einer funktionierenden parlamentarischen Gesetzgebung für die Leistungsfähigkeit des Rechtsstaats noch stärker hervorgehoben werden. Im Bereich des Verfahrensrechts sollte sorgfältig geprüft werden, inwieweit das Rechtsstaatsprogramm Impulse für eine Reform des weithin defizitären allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts und eine effektivere Kontrolle der Verwaltungsbehörden durch gerichtliche und außergerichtliche Institutionen (Ombudsmänner) geben kann. Bei der Behandlung der in den letzten Jahren zunehmend in den Blickpunkt gerückten komplexen Indigenen-Problematik erscheint es ratsam, den Schwerpunkt auf die bessere Umsetzung der bereits existierenden verfassungsrechtlichen Garantien der indigenen Rechte und die Beachtung der sich in der völkerrechtlichen Diskussi-

on herausbildenden universellen Standards zum Schutz indigener Völker zu legen.

Das Eigenmaßnahmenprinzip ist als Grundprinzip für die Durchführung von Bildungsmaßnahmen, mit denen die Ziele des Rechtsstaatsprogramms umgesetzt werden sollen, konkurrenzlos. Nur dieses Prinzip stellt ein ausreichendes Maß an Kontrolle sowohl über die Durchführung der einzelnen Bildungsmaßnahme als auch über die Steuerung des Gesamtprogramms sicher. Zugleich kann nur auf diesem Weg ein nennenswertes Maß an „capacity building“ erreicht werden, das ein äußerst wichtiges „Nebenprodukt“ der Arbeit des Rechtsstaatsprogramms bildet. Die Anwendung des Eigenmaßnahmenprinzips hat in der Praxis zu durchweg positiven Ergebnissen geführt. Das Rechtsstaatsprogramm verfügt über exzellente Kontakte sowohl zu den staatlichen Partnerinstitutionen – Verfassungsgerichte, Oberste Gerichtshöfe, Staatsanwaltschaften, Justizministerien etc. – als auch zum akademischen Bereich. Die Stiftung kann ferner im zivilgesellschaftlichen Bereich auf eine Reihe von Kooperationen verweisen, die für die bedarfs- und zielgruppenadäquate Durchführung von rechtsstaatlichen Bildungsmaßnahmen Vorbildcharakter haben.

Die Umsetzung des Netzwerkansatzes im Verhältnis zwischen dem regionalen Sektorprogramm Rechtsstaat und den Landesbüros der KAS in der Region hat für die Verwirklichung der langfristigen Ziele des Rechtsstaatsprogramms eine zentrale Bedeutung. Insgesamt überwiegt hier der Eindruck, dass die Qualität der Zusammenarbeit in zu hohem Maße von der je nach den Umständen stark oder weniger stark ausgeprägten Sensibilität der Landesbeauftragten für die Belange des Rechtsstaatsprogramms abhängt. Den sich hieraus ergebenden Problemen sollte durch strukturelle Maßnahmen entgegengewirkt werden: die Auslandsmitarbeiter in Regionen, in denen Rechtsstaatsprogramme existieren, sollten bereits vor ihrer Ausreise in qualifizierter und systematischer Weise mit den Zielsetzungen, den Inhalten und den Methoden des jeweiligen Rechtsstaatsprogramms vertraut gemacht werden. Auch sollte der Kontakt zu den regionalen Programmleitern bereits vor der Ausreise hergestellt werden. Umgekehrt sollten auch die Leiter der regionalen Rechtsstaatsprogramme im Rahmen ihrer Vorbereitungszeit systematisch mit der Arbeitsweise und den spezifischen Problemen der Landesrepräsentanten vertraut gemacht werden. Die in der Zentrale neu geschaffene Einrichtung des Koordinators für die regionalen Rechtsstaatsprogramme kann und sollte für die konzeptionelle Entwicklung und Implementierung entsprechender Ausbildungsinhalte genutzt werden. Wichtig erscheint

auch ein regelmäßiger problemspezifischer Erfahrungsaustausch zwischen den Leitern der regionalen Sektorprogramme und den Landesbeauftragten im Rahmen der bestehenden regionalen und überregionalen Foren.

Das Rechtsstaatsprogramm verfügt über eine breite Palette von Instrumenten zur Verfolgung seiner Ziele: Seminare und Workshops, Experteneinsätze, Deutschlandbesuche lokaler Multiplikatoren, Stipendien, Publikationen. Diese Maßnahmen erzielen nach dem Eindruck des Gutachters einen beachtlichen, zum Teil sogar außerordentlichen Wirkungsgrad. Von allen staatlichen wie nichtstaatlichen Entwicklungshilfeorganisationen verfügt heute das Rechtsstaatsprogramm Lateinamerika der KAS über das am breitesten gefächerte und qualitativ hochwertigste anwendungsorientierte Publikationsangebot im Rahmen der rechtsstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Dieses Publikationsprogramm ist bedarfsgerecht konzipiert und optimal auf die thematischen Schwerpunkte des Rechtsstaatsprogramms abgestimmt. Ausbaufähig und -bedürftig erscheint der Einfluss des Rechtsstaatsprogramms auf die Auswahl von KAS-Stipendiaten aus der Region. Diese Stipendien, die auch zur Ausbildung von juristischen Nachwuchskräften verwendet werden können, die später einmal eine Schlüsselstellung in der Justiz ihres Landes einnehmen, sind gerade für das Rechtsstaatsprogramm von erheblicher Bedeutung. Daher sollte den Leitern des Rechtsstaatsprogramms hier ein Vorschlagsrecht eingeräumt werden.

Von überragender Bedeutung für den Erfolg und das Prestige des Rechtsstaatsprogramms sind insbesondere das im jährlichen Wechsel vom nördlichen und vom südlichen Teilprogramm veranstaltete Verfassungsrichtertreffen und die Herausgabe des Verfassungsrechtsjahrbuchs. Sie haben entscheidend dazu beigetragen, dass die Stiftung sich insbesondere auf dem Gebiet der Verfassungsgerichtsbarkeit einen von

anderen Entwicklungshelfern kaum mehr einzuholenden Kompetenzvorsprung erarbeitet hat. Das Verfassungsrichtertreffen würde ohne die Katalysatorfunktion der Stiftung vermutlich binnen kurzem wieder „einschlafen“. Das Verfassungsrechtsjahrbuch stellt heute das wichtigste kontinentweite Forum für die wissenschaftlich fundierte Diskussion von Fragen der Verfassungsgerichtsbarkeit und des Verfassungsrechts in vergleichender Perspektive dar. Allerdings muss beim Verfassungsrechtsjahrbuch darauf geachtet werden, dass es nicht ein Opfer des eigenen Erfolges wird und angesichts der Fülle der eingereichten und abgedruckten Beiträge die Klarheit der thematischen Schwerpunktsetzungen verschimmt. Die kontinuierliche und systematische Einordnung und Bewertung wichtiger verfassungsgerichtlicher Verfassungsentscheidungen aus Lateinamerika sowie die regelmäßige Kommentierung aktueller Entscheidungen des Amerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte und der Interamerikanischen Menschenrechtskommission sollten wieder zu einem eigenem Schwerpunkt der Publikation werden.

Die ständige Verbesserung und Aktualisierung der Außendarstellung des Rechtsstaatsprogramms ist ein wichtiges Instrument, um den Wirkungsgrad der Programmangebote zu verbessern. Insoweit besteht Optimierungspotential in zweierlei Hinsicht. Zum einen sollte das Gesamtangebot der Publikationen in Broschüren- bzw. Katalogform und in elektronischer Fassung für die aktuellen und potentiellen Nutzer der Angebote des Rechtsstaatsprogramms verfügbar sein. Zum anderen sollte der Internetzugang zum Rechtsstaatsprogramm durch einen direkten Link auf der Seite zur Internationalen Zusammenarbeit erleichtert und die Aktualität des Angebots regelmäßig überprüft werden. Zu prüfen ist auch, ob nicht in erweitertem Umfang Inhalte, die im Rahmen einzelner Maßnahmen des Rechtsstaatsprogramms erarbeitet werden, in geeigneter Form im Internet zugänglich gemacht werden.