

Strafrichter sehen Politik am Zug

Strafkammertag stellt zwölf Forderungen
für ein effektiveres Verfahrensrecht

Rote Linie gerissen

Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts war die Besoldung im Land Berlin über Jahre verfassungswidrig.

Seite 342

Strafe oder Bußgeld?

Sollte der Staat „Schwarzfahrer“ weiterhin bestrafen oder reicht ein Bußgeld als Sanktion aus?

Seite 350

EU-Ermittler legen los

Nach langem Ringen soll die Europäische Staatsanwaltschaft im Jahr 2020 ihre Arbeit aufnehmen.

Seiten 337 und 360

Ein Jahr Trump – Bewährungsprobe für die US-Verfassung

Das erste Jahr nach der Wahl Donald Trumps zum Präsidenten hat die Justiz in den Vereinigten Staaten auf eine harte Probe gestellt. Sie musste immer wieder prüfen, ob sich die exekutiven Verfügungen des US-Präsidenten innerhalb des Rechts bewegen – und hat ohne politisches Zögern Urteile gegen den Präsidenten gesprochen. Von Kirk W. Junker



Bollwerk Justiz: Die US-Gerichte haben immer wieder die Politik Trumps korrigiert.

Es gibt subtile, aber wichtige Unterschiede zwischen dem US-amerikanischen Common Law und dem kontinentaleuropäischen Rechtskreis, dem unter anderem auch Deutschland angehört. Diese Unterschiede kann man nicht auf die grob vereinfachte, missverständliche und größtenteils falsche Aussage reduzieren, dass neues Recht in Common Law-Systemen allein durch richterliches Fallrecht entsteht. Viel wichtiger ist die Tatsache, dass man sich in den USA als Teil einer Common Law-Kultur eher auf mit Juristen besetzte Gerichte zur

Lösung rechtlicher Konflikte verlässt, anstatt darauf, dass der aus Politikern bestehende Kongress alle rechtlichen Konflikte bereits durch vorausschauende und detaillierte Gesetzgebung gelöst hat. Somit wird eine Konfliktlösung in einer Common Law-Kultur weniger abstrakt durch Gesetzgebung erreicht als konkret durch einen gerichtlich ausgetragenen Streit. Das Gesetz wird nicht als Planungsdokument angesehen. Beispielsweise gibt es im britischen Rechtssystem kein einziges schriftliches Dokument, welches „Verfassung“

genannt wird. Mit diesem Geist übereinstimmend ist die US-Verfassung sehr kurz – lediglich 7 Artikel und 27 Zusatzartikel. Artikel II begründet die Befugnisse und Verpflichtungen der unabhängigen Exekutive in nur 1016 Wörtern und Artikel III die Befugnisse und Verpflichtungen der Judikative in nur 369 Wörtern! Angesichts der nur schlanken Kodifikation der Befugnisse und Pflichten von Exekutive und Judikative stellen sich ein Jahr nach der Wahl Donald Trumps insbesondere zwei Fragen: Bewegen sich seine Exekutivhandlungen innerhalb des Rechts und warum scheinen sie sich so sehr von dem zu unterscheiden, was wir von vorangegangenen Präsidentschaften kennen? Für Juristen beginnen die Antworten damit, das Verhalten Trumps gegenüber der US-Justiz zu untersuchen – beginnend bereits vor der Wahl.

Trump und die Justiz vor der Wahl

Interessant ist zunächst der persönliche Bezug Donald Trumps zur US-Justiz: Seine Schwester Maryanne Trump Barry war von Präsident Reagan zur erstinstanzlichen Bundesrichterin (1983 bis 1999) und von Präsident Clinton zur Bundesrevisionsrichterin ernannt worden (1999 bis 2011). Trump nannte sie eine „fantastische Richterin“ und „intelligente Frau“ und meinte, sie würde eine „phänomenale“ Richterin des Obersten US-Gerichtshofes abgeben. Als ABC News Trump während seiner Kampagne befragte, wen er in den Obersten US-Gerichtshof berufen würde, antwortete er mit Bezug auf die E-Mail-Affaire Hillary Clintons: „Nun, ich werde möglicherweise Leute berufen, die sehr ernsthaft ihr E-Mail-Desaster untersuchen würden, denn es ist eine kriminelle Handlung, und ich würde Leute berufen, die sich das zunächst sehr ernsthaft anschauen. Womit sie davonkommt, ist absoluter Mord.“ Diese Aussage verrät Ignoranz darüber, wie der Oberste Gerichtshof oder irgendein Gericht arbeiten – US-Richterinnen und -Richter leiten keine Ermittlungen ein. Sie „enthüllt Trumps Einstellung, wenn es um Richter geht“, so Jeffrey Toobin vom New Yorker Magazine. Korrektem richterlichen Verhalten folgend, gab Richterin Trump Barry keine politischen Kommentare zu den Aussagen ihres Bruders ab. Donald Trump hingegen legte nach und nannte den Vorsitzenden Richter des Obersten Gerichtshofes John Roberts während seiner Kampagne 2015 „schändlich“. Robert erwiderte 2017, dass Kritik von Politikern Richter nicht davon abbringen werde, ihre Arbeit zu machen.

Trump war bereits in den letzten drei Jahrzehnten vor seiner Präsidentschaft in mehr als 4000 juristische Verfahren involviert. So wurde Trump zum Beispiel in einer Sammelklage wegen Betrugs und Irreführung von Kunden verklagt, die je 1500 USD für ein dreitägiges Seminar an der „Trump Universität“ ausgegeben hatten, das ihnen die Geheimnisse Trumps zum Immobilienerfolg vermitteln sollte. Trump attackierte den Bundesrichter Gonzalo P. Curiel in diesem Fall für die routinemäßige Freigabe öffentlicher Gerichtsdokumente,

„Das Bundesjustizministerium hat im Namen von Donald Trump wiederholt dieses Gericht dazu angehalten, Beweise zu ignorieren, die gerichtliche Prüfung zu begrenzen und sich blindlings exekutiven Handlungen zu fügen. Wir lehnen dies ab.“ Aus der Begründung des Bundesrevisionsgerichts der USA im Verfahren gegen eine Executive Order des US-Präsidenten zur Einwanderung.

indem er ihn „sehr feindselig“ nannte, einen „Donald Trump-Hasser“ und sagte, „er solle sich für sich selber schämen. Ich denke, es ist eine Schande, dass er das tut. Dieses Gerichtssystem, die Richter in diesem Gerichtssystem, Oberster Gerichtshof. Sie sollten Richter Curiel untersuchen, denn was Richter Curiel macht, ist eine absolute Schande“. Er fügte hinzu, dass Curiel „übrigens, wie wir glauben, Mexikaner ist“ (obwohl er aus Indiana kommt). Richter Curiel, durch ethische Regeln daran gehindert, direkt auf einen solchen Unsinn zu antworten, bemerkte lediglich in einer Gerichtsordnung, dass Trump „die Integrität dieser Gerichtsgeschehnisse zur Debatte gestellt habe“. Trump schloss diesen Fall außegerichtlich durch Zahlung von 25 Millionen USD an die Kläger ab.

Timothy L. O'Brien berichtete, dass Trump ihn 2011 wegen Beleidigung durch dessen Buch TrumpNation verklagte und dass „Trump anscheinend niemals die Auswirkungen des Offenlegungsverfahrens in einem Rechtsstreit erwogen hat – wodurch Anwälte die Möglichkeit hatten, ihn in einem zweitägigen Zeitraum zu befragen, während welchem er 30 Mal bezüglich seiner Karriere und seiner Finanzen log“. Trumps abwegig begründete Klage wegen Beleidigung wurde schließlich abgewiesen. Während seiner Präsidentschaftskampagne erklärte Trump daraufhin: „Ich werde unsere Gesetze über Beleidigung so ausweiten, dass wir sie, wenn sie bewusst negative und grauenhafte und falsche Artikel schreiben, verklagen und so an eine Menge Geld kommen können. Wenn also die New York Times oder die Washington Post ein Meisterwerk schreiben, dann können wir sie verklagen und an eine Menge Geld kommen, anstatt überhaupt keine Erfolgchance zu haben, weil sie völlig unantastbar sind.“ Mit dieser Aussage demonstrierte Trump, dass er weder das Recht der Beleidigungen noch das System des US-Föderalismus versteht, welches dieses Rechtsgebiet der Kompetenz der einzelnen Bundesstaaten und nicht der Bundesebene zuordnet.

Trump hat während seiner Präsidentschaftskampagne unmittelbar erlebt, wie sehr die Besetzung des Obersten Gerichtshofs politisch geprägt ist. Zehn Monate vor dem Ende von Obamas Präsidentschaft verstarb unerwartet der Richter am Obersten Gerichtshof Scalia. Einen Monat später nominierte Obama entsprechend der Verfassung einen Nachfolger für diese Position. Der mehrheitlich republikanische Senat weigerte sich aus politischen Gründen, die entsprechenden Anhörungen zur Nominierung stattfinden zu lassen. Ein

externer Anwalt leitete förmliche Schritte gegen den Senat ein, um diesen entsprechend zu verpflichten, aber das Gericht wies die Klage ab. Aufgrund von Trumps zuvor geäußerten Meinungen über Richter, seiner persönlichen Erfahrungen in Gerichtsprozessen und des politischen Taktierens bei der Nachfolge Scalias lässt sich erahnen, wie er gegenüber der Judikative als Präsident eingestellt ist.

Trump und die Justiz nach der Wahl

Nach nunmehr fast einem Jahr seiner Präsidentschaft zeigt Donald Trump kaum Veränderung in seinem Verhältnis zur Judikative. Der Boston Globe berichtete, dass Clinton in seinem ersten Jahr als Präsident bis zum 30. April 15 Mal gerichtlichen Verfahren ausgesetzt war und Obama 26 Mal. Im selben Zeitraum dieser ersten vier Monate war dies bei Trump 134 Mal der Fall. Unter all den Verfahren richteten sich 51 gegen exekutive Verfügungen (Executive Orders oder EO) Trumps in Bezug auf die Beschränkung von Immigration. Dies bedarf weiterer Untersuchung. Doch bevor man einzelne EOs und ihre Verfassungsmäßigkeit betrachtet, muss man den rechtlichen Status einer EO berücksichtigen, welches im Umkehrschluss bedingt, zunächst den rechtlichen Status des US-Präsidenten zu betrachten.

Der US-Präsident ist weder selbst Gesetzgeber, noch gehört er der Legislative an. Stattdessen ist der Präsident der Chef der Vollzugsbehörden einer unabhängigen Staatsgewalt, entsprechend der Verfassung, nach deren Artikel II er „dafür Sorge trägt, dass die Gesetze getreu ausgeführt werden“. Die Handlungsinstrumente des Präsidenten zur Ausführung von Gesetzen sind in der Verfassung selbst nicht genannt, haben sich jedoch durch wiederholte Übung und Gebrauch etabliert. Diese sind: die EO, welche sich üblicherweise an die Verwaltung richtet; das Presidential Memorandum, welches sich an die Verwaltung richtet und die Proclamation, welche sich üblicherweise an die Bürgerinnen und Bürger richtet. Keines dieser Instrumente ist Gesetzgebung, obwohl dies von den Medien oft so vermittelt wird.

Eine EO ist kein „Dekret“ – es ist lediglich die Anweisung des Chefs der Vollzugsbehörden an seine Mitarbeiter zur Durchsetzung der Kongress-Gesetze. Im US-Präsidentsystem sind die Exekutive und Legislative zwei selbstständige Staatsgewalten. Der Präsident hat kein Gesetzgebungsinitiativrecht, unabhängig davon, ob sein Name von Politik oder Medien damit in Verbindung gebracht wird, wie dies zum Beispiel bei „Roosevelt's New Deal“, „Reaganomics“ oder „Obamacare“ der Fall ist. Nach der Verfassung hat der Präsident die Möglichkeit, Gesetze des Kongresses zu prüfen und mit einem Veto zu belegen. Der Kongress kann dieses Veto jedoch überstimmen. Selbst wenn dies nicht erfolgt, kann durch das Veto an sich keine neue Gesetzesinitiative eingeleitet werden.

Bis einschließlich September 2017 hat Trump 45 EOs erlassen. Bei diesem Tempo käme er innerhalb eines Jahres auf 67 – im Vergleich dazu lag Obama bei 35 und G. W. Bush bei 26 pro Jahr. Schaut man in die Geschichte, lässt sich hier aber kein Muster einer bestimmten politischen Partei erkennen, sondern vielmehr eines des Zeitgeistes. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zum Beispiel erließ jeder Präsident jährlich durchschnittlich mindestens 100 EOs. Wenn der Präsident ein Gesetz durch eine EO durchsetzt, kommt der Judikative eine Kontrollfunktion zu. In neuerer Zeit wurden viele Exekutivhandlungen gerichtlich als verfassungswidrig eingestuft (Trumans EO, Nixons Verfügungen, G. W. Bushs EO, und Obamas Ernennungen).

Trumps EOs decken eine Vielzahl von Themen ab, aber EO 13769 („travel ban“) erhielt die meiste internationale Aufmerksamkeit. Als erstes beschränkte Trump mit dieser EO die Einreise von Staatsbürgern aus Irak, Iran, Syrien, Libyen, Somalia, Sudan und Jemen für 90 Tage und die Aufnahme von Flüchtlingen für 120 Tage. Er gab dafür die „innere Sicherheit“ als Begründung an. Dadurch an seine Wahlversprechen erinnert, nannten seine Kritiker die EO einen „muslim ban“. Die Verfassung verbietet jedoch religiöse Diskriminierung. Klagen der Bundesstaaten Washington und Minnesota verhinderten erfolgreich die Vollziehung der EO. Nachdem Richter James L. Robart im Februar 2017 eine einstweilige Verfügung erließ, die die Umsetzung der EO 13769 stoppte, nannte Trump Robart einen „sogenannten“ Richter in einem „schlechten Gericht“. Der Spott Trumps über Richter hat sich also auch nach der Wahl zum Präsidenten nicht geändert.

Anstatt auf die endgültige gerichtliche Entscheidung zu warten, erließ Trump einen zweiten „travel ban“, EO 13780. Darin wurde der Irak ausgenommen und die Beschränkung für Syrien auf 120 Tage begrenzt. Auch wurden rechtliche Unschärfen der ersten EO beseitigt, indem unter anderem Ausnahmen für Green Card-Inhaber aufgenommen wurden. Maryland, Washington und andere Bundesstaaten sowie die International Refugee Assistance Organization leiteten ein einstweiliges Verfahren auch gegen die zweite Einwanderungs-EO ein. Das war wiederum erfolgreich, woraufhin Trump vor das Bundesrevisionsgericht zog.

Das Revisionsgericht hielt die vorangegangene Entscheidung größtenteils aufrecht und stellte fest, dass das Bundesjustizministerium im Namen von Trump „wiederholt dieses Gericht dazu angehalten hat, Beweise zu ignorieren, die gerichtliche Prüfung zu begrenzen und sich blindlings exekutiven Handlungen zu fügen, alles im Namen der von der Verfassung vorgesehenen Teilung der Gewalten. Wir lehnen dies ab, nicht nur, weil es die ureigene Aufgabe der judikativen Gewalt ist, zu sagen, was rechtens ist, sondern auch, weil wir dem von unserer Verfassung angelegten System keinen Dienst erweisen würden, wenn wir durch ihre schlichte Heranziehung als Argumentation den Ruf nach bedeutsamer gerichtlicher Überprüfung verstummen lassen würden“.

Das Bundesjustizministerium forderte vom Obersten Gerichtshof, die Aussetzung der Einreisebeschränkungen aufzuheben. Dieser erklärte sich einverstanden, den Fall zu überprüfen. Am 24. September jedoch erließ Trump einen dritten „travel ban“, diesmal als Proklamation, mit der er den Irak vom Anwendungsbereich ausnahm, den dauerhaften Ausschluss Syriens aufhob und Nordkorea, Tschad und einige Regierungsfunktionäre Venezuelas hinzufügte. Durch dieses Manöver verlagerte Trump abermals das Problem weg von den Gerichten und führte es erneut der exekutiven Kontrolle zu. Aufgrund der Proklamation wurde die zweite EO effektiv irrelevant, und so nahm der Oberste Gerichtshof die Revision der zweiten EO von der Tagesordnung.

Der Bundesstaat Hawaii durchschaute die Taktik des Präsidenten, eine anhängige Rechtsstreitigkeit durch den Neuerlass eines leicht geänderten „travel ban“ zu erledigen, noch bevor das Gericht zu einer Entscheidung kommen kann. Daher bat Hawaii den Obersten Gerichtshof, nach wie vor über die zweite EO zu entscheiden, um so einen rechtlich bindenden Präzedenzfall zu schaffen. Denn bis ein Gericht eine endgültige Entscheidung zur Rechtmäßigkeit der EO trifft, kann diese Art von Umgehung gerichtlicher Entscheidungen fortgeführt werden.

Weiterhin hat unter anderem der Bundesstaat Hawaii eine Anfrage an das Bundesbezirksgericht gestellt, um die Proklamation zu stoppen. Am 18. Oktober wurde die Proklamation, kurz bevor sie in Kraft getreten wäre, durch die Bundesgerichte in Hawaii und Maryland blockiert. Der hawaiianische Generalstaatsanwalt Doug Chin sagte: „Dies ist heute ein weiterer Sieg für den Gesetzesstaat. Wir sind bereit, diesen zu verteidigen.“ Damit kontrollierte die Judikative einmal mehr die Exekutive und unterwarf so erneut politisches Handeln der rechtlichen Überprüfung.

Umgekehrt hat die Exekutive auch die Möglichkeit der Kontrolle der Judikative, zwar nicht in Bezug auf konkrete Handlungen, aber grundsätzlich durch die Befugnis zur Ernennung aller Bundesrichter auf Lebenszeit in erstinstanzlichen Gerichten, Revisionsgerichten und dem Obersten Gerichtshof. Dies ist der stärkste und dauerhafteste Einfluss, den ein Präsident nicht nur bezogen auf die Judikative, sondern generell hat.

Es gibt derzeit nach der US-Verfassung 874 Bundesrichterposten. In den ersten 200 Tagen hat Trump bereits mehr Bundesrichter ernannt als Obama, G. W. Bush oder Clinton im gleichen Zeitraum. Bis Ende August nominierte Trump 44 Bundesrichter, von denen acht bestätigt wurden, darunter den Richter des Obersten Gerichtshofes Neil Gorsuch. Es ist üblich für einen Präsidenten, innerhalb einer achtjährigen Amtszeit, ein Drittel der gesamten Bundesjudikative zu ernennen (Obama ernannte 38 Prozent der Bundesrichter, dicht gefolgt von G. W. Bush). Dennoch sollte man nicht außer Acht lassen, dass der US-Föderalismus den einzelnen Bundesstaaten deutlich mehr Kompetenzen zuweist, auf die der Präsident keinen Einfluss hat.

Begnadigungen – Trumps Trumpf gegenüber den Gerichten

Sheriff Joe Arpaio (Arizona) wurde 2017 wegen Missachtung des Gerichts strafrechtlich verurteilt, weil er Gerichtsbeschlüsse zur Haftentlassung nicht vollzog. Arpaio inhaftierte mutmaßlich illegale Immigranten ausschließlich basierend auf racial profiling. Trump nutzte seine verfassungsmäßig begründete Autorität und begnadigte Arpaio. In einem Tweet nannte er ihn „einen amerikanischen Patriot“.

Ein Präsident kann zwar die Gerichte durch die Begnadigung von verurteilten Straftätern übertrumpfen, genießt jedoch selber keine Immunität hinsichtlich Klagen während seiner Amtszeit. Als Präsident Clinton im Fall Clinton vs. Jones (1997) Immunität zur Verteidigung anführte, erwiderte das Gericht „Weder in der Verfassung oder in Gesetzen noch in Schriftstücken von Richtern oder Gelehrten lässt sich irgendeine glaubhafte Unterstützung für eine solche Behauptung finden. Dies steht im Widerspruch zu unserer Staatsform, welche versichert, [...] dass sogar der Souverän Gott und dem Gesetz verpflichtet ist.“

Im ersten Jahr von Trumps Präsidentschaft sollte die vermehrte rechtliche Prüfung der Überschreitung exekutiver Kompetenzen Juristen verhaltenen Anlass zu Stolz geben. Wo Politiker nicht in der Lage oder unwillig waren zu handeln, haben Juristen öffentlich-rechtliche Werkzeuge gegen den Präsidenten, sein Kabinett und seine Behörden verwendet. Richter haben ohne politisches Zögern gegen den Präsidenten Urteile ausgesprochen. Wenn sie nicht durch Unvermögen, Amtsenthebung oder Rücktritt vorzeitig endet, haben wir bisher weniger als ein Viertel des Weges von Trumps Präsidentschaft gesehen. Während Executive Orders umkehrbar sind und Vetos überstimmt werden können, werden Richter lebenslang ernannt. Der politische Inhalt exekutiver Akte hat uns überrascht, aber der vermehrte Gebrauch der rechtlichen Instrumente durch Donald Trump war zu erwarten. Gegründet auf relativ wenigen ausdrücklichen Vorschriften und Verboten, steht die US-Verfassung derzeit in der Tat auf dem Prüfstand.



Professor Dr.
Kirk W. Junker
ist Inhaber des Lehrstuhls für US-amerikanisches Recht an der Universität zu Köln.