

WER HÜTET DIE VERFASSUNG?

Die Fragmentierung der Entscheidungsmacht im brasilianischen Obersten Bundesgericht (*Supremo Tribunal Federal* - STF)

Murillo Gutier¹

Vorwort: Das STF zwischen kollegialem Entwurf und individualisierter Machtausübung

Die brasilianische *Constituição da República* von 1988 hat in ihrem Artikel 102, *caput*, dem *Supremo Tribunal Federal* die vorrangige Aufgabe übertragen, über den Verfassungstext zu wachen. Eine systematische Lektüre dieser Vorschrift offenbart eine Prämisse, die in der öffentlichen Debatte häufig übersehen wird: Der Schutz der Verfassung wurde dem Gericht **als Kollegialorgan** anvertraut, und nicht jedem seiner elf Mitglieder, wenn man sie isoliert betrachtet. Die gesamte institutionelle Rationalität der konzentrierten Normenkontrolle setzt kollektive Beratung, plurale Diskussion und gemeinsame argumentative Konstruktion voraus, gerade weil Entscheidungen in der Verfassungsgerichtsbarkeit Wirkungen für die gesamte politische Gemeinschaft entfalten (Cf. Brasil, 1988).

Dieser kollegiale Entwurf wird durch das prozessuale Regime der abstrakten Normenkontrolle bestätigt. Das *Lei n. 9.868/1999* sieht in seinem Artikel 10, *caput* und §3^o vor, dass die einstweilige Anordnung in der *ação direta de inconstitucionalidade* nur durch die absolute Mehrheit der Mitglieder des Gerichts erlassen werden darf, mit der einzigen Ausnahme außergewöhnlicher Dringlichkeit oder der Gerichtsferien, in welchen Fällen der Berichterstatter monokratisch entscheiden kann, stets *ad referendum* des Plenums (Cf. Brasil, 1999a). In ähnlicher Weise gestattet das *Lei n. 9.882/1999* in seinem Artikel 5^o, §1^o dem Berichterstatter, eine individuelle einstweilige Verfügung im Falle extremer Dringlichkeit, schwerwiegender Schadensgefahr oder während der Gerichtsferien zu erlassen, ebenfalls vorbehaltlich späterer Bestätigung durch das Kollegium (Cf. Brasil, 1999b). Der Gesetzgeber hat sich somit unmissverständlich geäußert: Die monokratische Entscheidung ist außerordentlich, vorläufig und von kollegialer Bestätigung abhängig.

Die institutionelle Praxis des Gerichts hat jedoch ein deutlich anderes Bild gezeichnet. In politisch entscheidenden Momenten der letzten Jahrzehnte ging die Macht, das Schicksal von Regierungen zu formen, Ermittlungen umzulenken und gesetzgeberische Reformen zu blockieren, nicht vom Plenum des Gerichts aus, sondern vom Federstrich eines einzigen Richters, der allein handelte, häufig ohne jede substantielle Stellungnahme des Kollegiums und in einigen Fällen sogar entgegen der mehrheitlichen Tendenz des Tribunals selbst. Diego

¹ Professor für Verfassungsrecht, Zivilprozessrecht und Verwaltungsrecht an der UNIPAC-Uberaba und der UNIFACTHUS-Uberaba. Masterabschluss im Öffentlichen Recht an der PUC-MG. Seit 2003 als Rechtsanwalt tätig. E-Mail: murillo@gutier.adv.br

Werneck Arguelhes und Leandro Molhano Ribeiro haben dieses Phänomen als „*ministrocracia*“ (in etwa: "Richterherrschaft") bezeichnet, womit eine Konstellation gemeint ist, in der die brasilianische Verfassungspolitik den persönlichen Vorlieben, Strategien und Eigenheiten jedes der elf Richter ausgeliefert wird (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

Dieser Beitrag gliedert sich in drei große analytische Bewegungen. Die erste rekonstruiert die begriffliche Entwicklung des Themas - von der Idee der „*supremocracia*“, die Oscar Vilhena Vieira 2008 prägte, bis zur späteren Ausarbeitung des Konzepts der „*ministrocracia*“ - und kartiert paradigmatische Fälle monokratischer Entscheidungen vom Mandat Bolsonaros bis zum Zyklus 2025-2026. Die zweite vertieft die theoretische Analyse anhand der Theorie der Vetospieler, der drei Dimensionen richterlicher Macht (Entscheiden, Signalisieren und Tagesordnung setzen) sowie der internen Verteilungsmodi von Macht innerhalb eines Verfassungsgerichts. Die dritte untersucht die demokratischen Konsequenzen dieser Konstellation, mit besonderem Augenmerk auf das Paradox des internen Kontramajoritarismus, die zunehmende Kontingenz der Rechtsprechung und das Risiko institutioneller Vereinnahmung.

Die Absicht dieser Darstellung ist, zu zeigen, dass die Untersuchung des STF sich nicht mehr auf das Gericht als kollektiven Akteur beschränken darf. Es ist nötig, eine Analyseebene tiefer zu gehen und die Richter als autonome Entscheidungszentren zu betrachten, ausgestattet mit formellen und informellen Befugnissen, die zusammengenommen die Grenze zwischen kollegialer Ausübung der Verfassungsgerichtsbarkeit und ihrer Personalisierung verschieben. Diese Realität zu verstehen ist Voraussetzung für jede tragfähige Reflexion über die demokratische Legitimität der Normenkontrolle im heutigen Brasilien und über die institutionellen Reformen, die geeignet wären, die Spannung zwischen individueller und kollektiver Macht im wichtigsten Gericht des Landes neu auszubalancieren.

1. Das STF als Hüter der Verfassung und der kollegiale Entwurf der Verfassungsgerichtsbarkeit

1.1 Der Hütungsauftrag nach Art. 102 der CF/88

Die *Constituição da República* von 1988 hat in ihrem Artikel 102, *caput*, dem *Supremo Tribunal Federal* die vorrangige Aufgabe anvertraut, über die Integrität des Verfassungstextes zu wachen. Die systematische Lektüre dieser Norm legt eine in der öffentlichen Debatte häufig vergessene Prämisse offen: Die Hütung der Verfassung ist dem Gericht **als Kollegialorgan** übertragen worden und nicht jedem seiner elf Richter, isoliert betrachtet. Die institutionelle Rationalität der konzentrierten Normenkontrolle setzt kollektive Beratung, plurale Debatte und gemeinsam aufgebaute Argumentation voraus, weil verfassungsgerichtliche Entscheidungen Wirkungen für die gesamte politische Gemeinschaft entfalten (Cf. Brasil, 1988).

1.2 Die monokratische Entscheidung in der ADI als Ausnahmemaßnahme

Diese Zentralität des Kollegiums ist nicht bloß theoretische Leitlinie, sondern strukturierende Regel des prozessualen Regimes der abstrakten Kontrolle. Das *Lei n. 9.868/1999*, das die *ação direta de inconstitucionalidade* (ADI) und die *ação declaratória de constitucionalidade* (ADC) regelt, bestimmt in Art. 10, *caput* und §3º, dass die einstweilige Anordnung in der ADI durch die absolute Mehrheit des Tribunals zu ergehen hat, mit Ausnahme außergewöhnlicher Dringlichkeit oder der Gerichtsferien, in welchen Fällen der Berichterstatter die einstweilige Anordnung monokratisch *ad referendum* des Plenums erlassen kann (Cf. Brasil, 1999a).

1.3 Die monokratische Entscheidung in der ADPF als ebenso außerordentliche Maßnahme

In analoger Weise gestattet das *Lei n. 9.882/1999*, das die *arguição de descumprimento de preceito fundamental* (ADPF) regelt, in Art. 5º, §1º, dass der Berichterstatter im Falle extremer Dringlichkeit, schwerwiegender Schadensgefahr oder während der Gerichtsferien eine individuelle einstweilige Entscheidung erlässt, die stets der späteren Bestätigung durch das Kollegium unterliegt (Cf. Brasil, 1999b). In beiden Gesetzen ist die Logik eindeutig: Die monokratische Entscheidung ist hochgradig außerordentlich, rechtfertigt sich nur in Szenarien unmittelbarer Gefährdung und besitzt einen vorläufigen Charakter, der zur Stabilisierung der kollegialen Bestätigung bedarf.

1.4 Der Kontrast zwischen normativem Modell und institutioneller Praxis

Dieser normative Entwurf steht jedoch in bemerkenswertem Gegensatz zur Praxis der letzten Jahrzehnte. Was Ausnahme bleiben sollte und genuin dringlichen Fällen vorbehalten war, ist zur Entscheidungsroutine von hoher politischer Dichte geworden, in der vereinzelter Richter mit wenigen Zeilen einer einstweiligen Anordnung Beziehungen zwischen den Gewalten, Wahlprozesse und Grundrechte neu zeichnen. Genau dieser Abstand zwischen dem idealisierten kollegialen Modell und der individualisierten Machtpraxis bildet den Ursprung des im Folgenden theoretisierten Phänomens.

2. Von der „supremocracia“ zur „ministrocracia“: Die Verlagerung der Macht vom Kollegium auf den einzelnen Richter

2.1 Die „supremocracia“ und die institutionelle Expansion des STF

Der jüngere Werdegang des STF offenbart eine bemerkenswerte Umkehrung. Im Verlauf der letzten Jahrzehnte hat sich das Gericht zum unumgänglichen Protagonisten des nationalen politischen Lebens entwickelt und in derart sensible Themen eingegriffen wie das präsidiale Amtsenthebungsverfahren, die Gültigkeit wirtschaftlicher Reformen, die Festlegung von Wahlregeln und die Bestimmung der Reichweite von Grundrechten. Diese institutionelle Stärkung wurde bereits 2008 von Oscar Vilhena Vieira mit dem Begriff „*supremocracia*“ erfasst, der die Konzentration politisch-juristischer Macht in den Händen des Tribunals als kollektivem Körper beschreibt (Cf. Vieira, 2008).

2.2 Die „ministrocracia“ und die interne Fragmentierung der Macht

Die folgenden Jahre brachten jedoch eine subtilere und beunruhigendere Schicht der institutionellen Realität ans Licht. In zahlreichen Momenten akuter politischer Spannung erwuchs die Kraft, Regierungsschicksale zu formen, strafrechtliche Ermittlungen umzulenken und gesetzgeberische Reformen zu blockieren, nicht aus dem Plenum des Gerichts, sondern aus der Feder eines einzigen Richters, der allein agierte, häufig ohne substantielle Stellungnahme des Kollegiums und mitunter sogar entgegengesetzt zur mehrheitlichen Tendenz des Tribunals selbst (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

Dieses wiederkehrende Muster verlangt einen neuen theoretischen Rahmen. Es genügt nicht mehr, das STF lediglich als mächtige Institution zu beschreiben: Es muss anerkannt werden, dass innerhalb des Gerichts selbst die Macht so weit fragmentiert und personalisiert ist, dass ein einzelner Richter mit derselben institutionellen Reichweite wie das Kollegium handeln kann. Diesem Phänomen verleihen Arguelhes und Ribeiro den Ausdruck „*ministrocracia*“, der eine Konstellation beschreibt, in der die brasilianische Verfassungspolitik den persönlichen Vorlieben, Strategien und Idiosynkrasien jedes der elf Richter unterworfen ist (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

2.3 Paradigmatische Fälle individueller Entscheidung

Markante Episoden veranschaulichen das Muster. Richter **Gilmar Mendes** setzte durch individuelle einstweilige Anordnung die Ernennung des ehemaligen Präsidenten Lula zum Staatsminister aus; Richter **Luiz Fux** ordnete den Neubeginn der Beratung eines kompletten Gesetzespakets in der Abgeordnetenversammlung an; Richter **Marco Aurélio** wies den Präsidenten der Abgeordnetenversammlung an, einem Antrag auf Amtsenthebung gegen den damaligen Interimspräsidenten Michel Temer Fortgang zu geben. In jedem dieser Fälle war die Entscheidung technisch fragil, individuell und auf eine kollegiale Bestätigung angewiesen, die in der Praxis entweder niemals rechtzeitig kam oder schlicht ausblieb (Cf. Falcão; Arguelhes, 2017).

3. Die Konsolidierung der monokratischen Entscheidung während der Regierung Bolsonaro

3.1 Aussetzung der Ernennung von Ramagem zur Bundespolizei

Dieselbe individuelle Entscheidungsmechanik gewann während der Regierung Jair Bolsonaros noch schärfere Konturen, als monokratische Eingriffe begannen, Beratungen des Plenums vorwegzunehmen und unmittelbare politische Wirkungen auf das Verhältnis zwischen Exekutive, Legislative, Justizsystem und Öffentlichkeit zu entfalten. Ein bezeichnendes Beispiel ist die individuelle Entscheidung von Richter **Alexandre de Moraes** im April 2020, durch welche die Ernennung von Alexandre Ramagem zum Generaldirektor der Bundespolizei unter dem Argument möglichen Zweckmissbrauchs ausgesetzt wurde, inmitten der zwischen Bolsonaro und dem damaligen Minister Sergio Moro ausgebrochenen Krise.

3.2 Einsetzung der Covid-CPI im Senat

Ein weiterer wichtiger Marker war die individuelle Entscheidung von Richter **Luís Roberto Barroso** im April 2021, der die Einsetzung der Covid-CPI im Bundessenat anordnete. Später vom Plenum mit zehn zu einer Stimme bestätigt, entfaltete die monokratische Entscheidung sofortige Wirkung, indem sie dem Senatspräsidenten den politischen Ermessensspielraum über die Eröffnung des Untersuchungsausschusses entzog und den Weg zu einer parlamentarischen Untersuchung eröffnete, welche die Regierung, ihre Gesundheitspolitik und ihre institutionelle Verantwortung während der Pandemie frontal traf.

3.3 Aufhebung der Verurteilungen Lulas im Lava-Jato-Verfahren

Ebenso bedeutsam war die individuelle Entscheidung von Richter **Edson Fachin** im März 2021, durch welche die strafrechtlichen Verurteilungen Lulas im Rahmen der *Operação Lava Jato* aufgehoben und die Unzuständigkeit des 13. Bundesgerichts in Curitiba festgestellt wurde. Die Maßnahme stellte die Wählbarkeit des ehemaligen Präsidenten wieder her und ordnete das Szenario der Wahlen 2022 neu. Obwohl später vom Plenum bestätigt, ging die erste institutionelle Verschiebung von einem monokratischen Akt aus, mit unmittelbaren und nachhaltigen nationalen politischen Konsequenzen.

3.4 Aussetzung der Ausführung der „Berichterstatter-Änderungsanträge“

Im selben Zeitraum setzte Richterin **Rosa Weber** im November 2021 die Ausführung der sogenannten *emendas de relator* einstweilig aus, im Volksmund auch als „*orçamento secreto*“ (geheimer Haushalt) bekannt. Die Entscheidung traf eines der Hauptinstrumente der Regierungsfähigkeit, das die Exekutive zur Sicherung von Mehrheiten im Kongress nutzte, da sie unmittelbar in die Dynamik der Verteilung haushalterischer Mittel eingriff. Das Plenum des STF bestätigte die einstweilige Anordnung später und erklärte 2022 das Modell der Ausführung der RP-9 für verfassungswidrig, doch die anfängliche Blockade ging von einer monokratischen Geste aus.

3.5 Aussetzung des nationalen Mindestlohns für Krankenpflegekräfte

Die individuelle Entscheidung von Richter **Luís Roberto Barroso** im September 2022 setzte die Anwendung des *Lei n. 14.434/2022*, welches den nationalen Mindestlohn für Krankenpflegekräfte einführt, aus. Auch wenn das Thema das politische Überleben der Regierung nicht berührte, handelte es sich um eine vom Kongress verabschiedete und von der Exekutive sanktionierte Norm, deren Wirksamkeit durch eine einzige Entscheidung wegen finanzieller und föderaler Auswirkungen lahmgelegt wurde. Die Episode unterstreicht, dass die Reichweite des monokratischen Eingriffs über das Wahlfeld hinausgeht und auch die Architektur öffentlicher Politiken erfasst.

4. Die Intensivierung des Phänomens im Zyklus 2025-2026

4.1 Sicherungsmaßnahmen und Hausarrest des ehemaligen Präsidenten Bolsonaro

Im Biennium 2025-2026 erreichte die Logik individueller Entscheidungskonzentration eine bislang unerreichte politische Sichtbarkeit. Die eindrucklichsten Beispiele betreffen

Richter **Alexandre de Moraes** und den ehemaligen Präsidenten Bolsonaro. Im Juli 2025 verhängte Moraes Sicherungsmaßnahmen - elektronische Fußfessel, häuslichen Aufenthalt und Kontaktbeschränkungen - unter der Begründung der Nötigung, Behinderung und des Angriffs auf die nationale Souveränität; die Maßnahmen wurden Tage später von der Ersten Kammer bestätigt. Im August desselben Jahres ordnete er den Hausarrest des ehemaligen Präsidenten wegen angeblicher Missachtung der vorherigen Sicherungsmaßnahmen an.

4.2 Der Konflikt um die IOF zwischen Exekutive und Legislative

Ebenfalls 2025 übernahm Alexandre de Moraes eine entscheidende Rolle im Konflikt zwischen der Regierung Lula und dem Kongress hinsichtlich der *IOF* (Steuer auf Finanztransaktionen). Im Juli setzte er gleichzeitig das präsidiale Dekret zur Erhöhung der Steuer und den parlamentarischen Akt zu deren Aufhebung aus und berief eine Vermittlungssitzung zwischen den Gewalten ein. Angesichts ausbleibender Einigung wurde die richterliche Entscheidung selbst zum Lösungsinstrument der interinstitutionellen Streitigkeit; in der Folge bestätigte das Plenum des STF den größten Teil des Regierungsdekrets und verwarf lediglich einen spezifischen Teil der Steueranwendung.

4.3 Beschränkung der Klagebefugnis im Amtsenthebungsverfahren gegen STF-Richter

Eine weitere bemerkenswerte Episode war die individuelle Entscheidung von Richter **Gilmar Mendes** zum *Lei do Impeachment*. Im Dezember 2025 setzte der Richter Passagen des *Lei n. 1.079/1950* aus und stellte fest, dass nur die *Procuradoria-Geral da República* (Generalstaatsanwaltschaft) befugt sei, Anzeige wegen Amtspflichtverletzung gegen STF-Richter zu erstatten, womit die zuvor jedem Bürger zuerkannte Klagebefugnis eingeschränkt wurde. Die Entscheidung rief heftige Reaktionen des Kongresses hervor, da ein einzelner Richter im einstweiligen Verfahren das Regime der politischen Verantwortlichkeit seiner eigenen Kollegen verändert hatte; einige Tage später setzte derselbe Berichterstatter seine Entscheidung teilweise aus.

4.4 Die Kontrolle der parlamentarischen Änderungsanträge durch Richter Flávio Dino

Im selben Zyklus nahm Richter **Flávio Dino** eine zentrale Position im Streit zwischen STF, Kongress und Exekutive über die *emendas parlamentares* ein. Im Februar 2025 bestätigte er durch monokratische Entscheidung mit unmittelbarer Wirkung einen Arbeitsplan zur Schaffung von Transparenz und Rückverfolgbarkeit der Änderungsanträge und gab teilweise ausgesetzte Zahlungen frei. Im Dezember 2025 setzte eine neue einstweilige Anordnung desselben Richters einen Abschnitt des PL n. 128/2025 aus, der die Zahlung von Restzahlungen im Zusammenhang mit den *emendas de relator* erlaubte, mit einer geschätzten Auswirkung von drei Milliarden Reais bis Ende 2026.

Im Januar 2026 untersagte Flávio Dino die Verwendung parlamentarischer Änderungsanträge zugunsten von Nichtregierungsorganisationen, die Familienangehörigen von Kongressmitgliedern verbunden waren. Die Maßnahme, gestützt auf Verwaltungsmoral,

Transparenz und Vermeidung von Interessenkonflikten, zeigt, wie die Einzelgerichtsbarkeit eines Richters dazu übergegangen ist, die politisch-haushalterische Funktionsweise des Nationalkongresses selbst zu disziplinieren. Im Februar 2026 setzte derselbe Richter Aufwandsentschädigungen aus, die das verfassungsmäßige Höchstgehalt überschritten - die sogenannten „*penduricalhos*“ (zusätzliche Lohnbestandteile) -, und ordnete Anpassungsmaßnahmen in den drei Gewalten und auf allen föderalen Ebenen an.

4.5 Der Fall Banco Master/BRB und die Zentralisierung der Berichterstattungen

Ein Fall andersartiger, aber dieselbe Konzentrationslogik offenbarender Natur ist der des *Banco Master/BRB*. Im Dezember 2025 zentralisierte eine monokratische Entscheidung von Richter **Dias Toffoli** die Verfahren im Zusammenhang mit der Untersuchung des Finanzinstituts beim STF; 2026, nach Anfechtungen seiner Position, gab Toffoli die Berichterstattung ab, und das Verfahren wurde umverteilt. Die Episode zeigt, dass auch Einzelentscheidungen über Zuständigkeit und Berichterstattung das Schicksal politisch sensibler Verfahren formen, selbst außerhalb des klassischen Modells der abstrakten Kontrolle.

4.6 Institutionelle Synthese des Phänomens

Die zusammenfassende Lektüre dieser Episoden erlaubt eine klare Schlussfolgerung: Die kollegiale Beratung kommt, wenn überhaupt, in der Regel später - manchmal viel später - als die bereits durch die Einzelentscheidung erzeugten Wirkungen, oder bestätigt nur Maßnahmen, deren politische Auswirkung sich bereits konsolidiert hat. In entscheidenden Momenten ging die effektive institutionelle Gestaltungsmacht nicht vom Plenum des STF aus, sondern von der Feder eines einzigen Richters, der zum autonomen Entscheidungszentrum wurde. Die zentrale Frage betrifft nicht mehr nur den Aktivismus des Gerichts als Kollegialorgan, sondern das isolierte Handeln seiner Mitglieder als wahre parallele Entscheidungspole (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

5. Verfassungsgerichte als politische Akteure: Befugnisse, Strategien und interne Verteilung der Entscheidungsmacht

5.1 Das Verfassungsgericht als Vetospieler

Das Verständnis dafür, wie das STF politisch operiert, verlangt den Ausgang von einer Grundprämisse der Theorie der Vetospieler: Ein Verfassungsgericht wird für den Entscheidungsprozess erst dann relevant, wenn seine Zustimmung - oder zumindest seine Nichtopposition - notwendig ist, um den gesetzgeberischen *status quo* zu ändern oder zu erhalten (Cf. Tsebelis, 2002; Brouard; Hönnige, 2017). Sobald als solches anerkannt, fließen seine Präferenzen sowohl in die strategische Kalkulation der Regierungsmehrheit als auch in jene der Oppositionskräfte ein und konditionieren bereits die Formulierung der Normen, die seinem Urteil unterworfen werden.

5.2 Der Rückkopplungseffekt und die strategische Antizipation

Das Gewicht eines Verfassungsgerichts kann auf zwei sich ergänzenden Wegen wirken: direkt und förmlich, indem es einen normativen Akt für ungültig erklärt oder vetiert, oder indirekt und diffus, durch das, was die Literatur als *feedback*-Effekt bezeichnet. Hier veranlasst die bloße glaubwürdige Drohung einer künftigen richterlichen Entscheidung die Gesetzgeber, ihre normative Produktion vorab anzupassen und die wahrscheinlichen Präferenzen des Tribunals in den Prozess einzubeziehen (Cf. Sweet, 2000; Whittington, 2005; Epstein; Knight, 1998; Taylor, 2008). Es ist, als trüge jeder Gesetzentwurf bereits stillschweigend den Schatten des Urteils in sich, das er einmal erleiden könnte.

Diese strategische Interaktion verläuft jedoch in beide Richtungen. So wie Parlamentarier die wahrscheinliche Haltung des Gerichts antizipieren, mäßigen auch die Richter ihre eigenen Entscheidungen, um institutionelle Vergeltung zu vermeiden, vor allem wenn sie wahrnehmen, dass ihre funktionale Unabhängigkeit bedroht ist (Cf. Epstein; Jacobi, 2010; Epstein; Knight; Martin, 2001; Ribeiro; Arguelhes, 2013). Das praktische Beispiel ist beredt: Angesichts eines Verfassungsänderungsvorschlags, der ihre Vorrechte einschränken will, ist es vernünftig anzunehmen, dass die Richter die institutionellen Kosten unpopulärer Entscheidungen kurzfristig abwägen.

5.3 Die drei Dimensionen der richterlichen Macht: Entscheiden, Signalisieren und Tagesordnung setzen

Die politische Stärke eines Gerichts beschränkt sich indes nicht auf seine förmlich gefällten Entscheidungen. Eine verfeinerte Analyse erfordert die Betrachtung dreier verschiedener Machtdimensionen, die je nach institutionellem Entwurf des jeweiligen Systems sehr unterschiedliche Konturen annehmen können (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

Die erste ist die **Entscheidungsmacht**, also die Fähigkeit, bindende Aussprüche über die Gültigkeit von Gesetzen und Regierungsakten zu treffen. Es handelt sich um den sichtbarsten und förmlichsten Ausdruck richterlicher Tätigkeit, wobei dies, wie sich zeigen wird, nicht die einzige politisch relevante Dimension ist. Man denke etwa an die Verfassungswidrigkeitserklärung eines Steuergesetzes: Das ist die klassische und offenkundige Ausübung dieser Macht, mit unmittelbaren Wirkungen auf den Fiskus und die Steuerpflichtigen.

Die zweite ist die **Signalisierungsmacht**, verstanden als die Fähigkeit, die Erwartungen der übrigen politischen Akteure hinsichtlich dessen zu modulieren, was das Gericht künftig entscheiden könnte. Solche Signalisierung erfolgt durch offizielle Reden, Interviews mit der Presse, Beiträge auf akademischen Veranstaltungen oder informelle Kommentare hinter den Kulissen. Obwohl nicht bindend, übt diese Dimension eine ausdrucksstarke Macht aus: Sie verändert die erwarteten Kosten bestimmter Entscheidungen, noch bevor irgendein Urteil ergangen ist, und wirkt als Vorabwarnung mit überzeugender Kraft (Cf. Davis, 2011; Arguelhes; Ribeiro, 2015).

Die dritte ist die **Agenda- bzw. Tagesordnungsmacht**, die in der Fähigkeit besteht, zu kontrollieren, wann und ob eine bestimmte Frage tatsächlich behandelt wird. Diese Dimension

ist besonders bedeutsam, weil das Gericht in Ermangelung verbindlicher Fristen über unbequeme Themen jahrelang einfach schweigen kann, mit politischen Wirkungen, die ebenso konkret sind wie jene eines ausdrücklichen Urteils (Cf. Arguelhes; Hartmann, 2017; Fontana, 2011). Man stelle sich einen politisch sensiblen Fall vor, der ein Jahrzehnt lang in der Schublade eines Berichterstatters verbleibt und jede praktische Relevanz verliert: Das Schweigen ist in diesem Szenario die Entscheidung selbst.

5.4 Modi der internen Machtverteilung: kollektive Allokation, individuelle zentralisierte und individuelle dezentralisierte Allokation

Diese drei Befugnisse können innerhalb eines Gerichts strukturell unterschiedlich verteilt sein, mit tiefgreifenden Konsequenzen für seine Funktionsweise. Bei der **kollektiven Allokation** hängt die Ausübung jeder dieser Befugnisse von einer Mehrheitsabstimmung des Kollegiums ab - das ist die Konfiguration, die wir gewöhnlich mit der traditionellen Vorstellung eines Tribunals verbinden. Bei der **individuellen zentralisierten Allokation** konzentriert sich die Macht auf eine bestimmte institutionelle Position, etwa den Gerichtsvorsitz, der jeweils nur von einem Richter besetzt wird (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

Bei der **individuellen dezentralisierten Allokation** dagegen kann grundsätzlich jeder Richter die Macht autonom ausüben, unabhängig von einem bestimmten Amt, wobei in vielen Fällen die bloße Stellung als Berichterstatter des Verfahrens genügt. Genau dieses letzte Modell überwiegt im brasilianischen *Supremo Tribunal Federal*, mit erheblichen Auswirkungen auf die Dynamik des nationalen politischen Systems (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

6. Anatomie der „ministrocracia“: Das STF als Gericht institutionell mächtiger Individuen

6.1 Die Tagesordnungsmacht und die individuelle Kontrolle über die Zeit des Urteils

Die Festlegung der Tagesordnung des STF erweist sich in der Praxis als fragmentiert und mehreren individuellen Vetopunkten ausgesetzt. Damit ein Fall tatsächlich verhandelt wird, müssen drei Bedingungen zusammentreffen: Der Berichterstatter muss die Akten zur Beratung freigeben, der Gerichtsvorsitzende muss sie auf die Tagesordnung setzen, und kein anderer Richter darf das Urteil durch einen *pedido de vista* (Antrag auf Akteneinsicht zur weiteren Prüfung) unterbrechen. Jeder dieser Mechanismen liegt im Ermessen und unterliegt keinen wirksamen verbindlichen Fristen (Cf. Dimoulis; Lunardi, 2008; 2016; Arguelhes; Hartmann, 2017).

Der *pedido de vista* ist der ausdrucksstärkste Beleg dieser Fragmentierung. Förmlich konzipiert, um die eingehendere Prüfung komplexer Verfahren zu ermöglichen, ist er in der Praxis zu einem mächtigen individuellen Instrument der Tagesordnungskontrolle geworden. Die Geschäftsordnung sieht kurze Rückgabefristen vor - heute etwa zwei Wochen -, die effektive Durchschnittsdauer übersteigt jedoch ein Jahr, wobei es Fälle von über einem Jahrzehnt zurückgehaltenen Verfahren gibt, ohne dass dies disziplinarische Konsequenzen für den jeweiligen Richter hätte (Cf. Arguelhes; Hartmann, 2017).

Ein paradigmatischer Fall ereignete sich beim *Tribunal Superior Eleitoral* (Oberster Wahlgerichtshof): Richter Gilmar Mendes nutzte den *pedido de vista*, um monatelang den Fortgang des Verfahrens zur Aberkennung des Mandats des Wahltickets Dilma/Temer zu kontrollieren, in einer Phase wachsender politischer Schwäche der Regierung. Bei anderer Gelegenheit beantragte Richter Alexandre de Moraes Akteneinsicht in einem Verfahren zum besonderen Gerichtsstand kraft Amtes inmitten der *Operação Lava Jato*; sobald das Verfahren auf die Tagesordnung zurückkehrte, formulierte Richter Dias Toffoli umgehend einen neuen *pedido de vista* und setzte das Verfahren um weitere Monate aus. Die Lehre ist klar: Die Kontrolle über das *timing* einer Entscheidung ist selbst eine politische Entscheidung (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018; Souza; Brígido, 2017).

Das Fehlen verbindlicher Fristen verwandelt das Schweigen in Macht. Die von der damaligen Präsidentin Dilma Rousseff gegen die Verfassungsmäßigkeit ihres Amtsenthebungsverfahrens eingereichten Klagen - MS 34.193/2016, MS 34.371/2016 und MS 34.441/2016 - wurden von den jeweiligen Berichterstattern nie zur Tagesordnung freigegeben, selbst nach der politischen und juristischen Konsolidierung des Ausgangs. Was anfangs unwahrscheinlich war - die Annullierung der Amtsenthebung -, wurde in der Praxis unmöglich, nicht durch eine Stellungnahme des Plenums, sondern durch das individuelle Schweigen der Berichterstatter. Die Macht, nicht zu urteilen, ist in dieser Logik ebenso real und politisch wie die Macht zu urteilen (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

6.2 Die Signalisierungsmacht: Erklärungen, die als vorgezogene Urteile gelten

Das brasilianische Recht verbietet öffentliche Stellungnahmen von Richtern zu anhängigen Verfahren gemäß Art. 36, III, des *Lei Complementar n. 35/1979* - LOMAN (Organgesetz der nationalen Magistratur). Im STF findet diese Beschränkung jedoch nur höchst selten praktische Anwendung. Richter sprechen mit der Presse über laufende Fälle, äußern Meinungen in Vorträgen, kritisieren offen Entscheidungen von Kollegen und nehmen ihre künftigen Positionen mit Selbstverständlichkeit vorweg, ohne dass irgendein Mechanismus der Verantwortlichkeit wirksam ausgelöst würde (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2015).

Die politische Wirkung solcher Signalisierungen kann jener förmlicher Entscheidungen gleichkommen. Als 2013 die *PEC n. 33/2011* - die die Befugnisse des STF in der Normenkontrolle einschränken sollte - im Kongress wieder aufgenommen wurde, äußerten sich vier Richter öffentlich. Zwei davon, Marco Aurélio und Gilmar Mendes, behaupteten vor jeder Abstimmung, eine solche Verfassungsänderung sei verfassungswidrig - eine Position, die sie offensichtlich hätten beurteilen müssen, wenn der Kongress den Vorschlag verabschiedet hätte. Die *PEC* verlor wenig später an Schwung (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2015; Pereira, 2017).

Die Erklärungen der Richter waren nicht die alleinige Ursache des gesetzgeberischen Rückzugs, gingen aber zweifellos in die politische Kalkulation der Parlamentarier über die Wahrscheinlichkeit und Intensität der künftigen richterlichen Reaktion ein. Es handelt sich um ein klares Beispiel dafür, wie das außergerichtliche Wort Wirkungen entfalten kann, die einem

Urteil nahekomen, da es Initiativen entmutigt, die zwar noch nicht dem Gericht unterbreitet wurden, aber bereits über die gegenteilige Signalisierung seiner Mitglieder verfügen.

Die Signalisierungsmacht verteilt sich nicht gleichmäßig unter den Richtern. Einige akkumulieren mehr Glaubwürdigkeit und öffentliche Aufmerksamkeit; insbesondere der Gerichtsvorsitzende verfügt über zentralisierte Stellungnahmevorrechte - wie die Eröffnungsrede des Gerichtsjahres - sowie über symbolisches Kapital, das das Gewicht seiner Worte erhöht. Richter Lewandowski erklärte während des Amtsenthebungsverfahrens gegen Dilma Rousseff öffentlich gegenüber der Presse, es sei noch offen, ob das STF auf den Sachgehalt der Endentscheidung des Senats eingehen werde - eine Signalisierung, die für sich allein den Erwartungshorizont der beteiligten Akteure neu zeichnete (Cf. Falcão, M., 2016; Arguelhes; Ribeiro, 2018).

6.3 Die individuelle Entscheidungsmacht: Die monokratische einstweilige Anordnung als persönliche Normenkontrolle

In zahlreichen Verfahrensarten können Berichterstatter monokratisch einstweilige Anordnungen erlassen und damit Gesetze, normative Akte oder Entscheidungen des Nationalkongresses selbst aussetzen. Solche Entscheidungen sind technisch vorläufig und theoretisch der Überprüfung durch das Plenum unterworfen. Die Praxis offenbart jedoch eine Realität, die sich von der abstrakt vorgesehenen weit unterscheidet (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

Die erste empirische Verzerrung ist der Bedeutungsverlust der Unterscheidung zwischen einstweiliger Anordnung und Sachentscheidung. Untersuchungen des Projekts *Supremo em Números* haben gezeigt, dass einstweilige Anordnungen im Durchschnitt mehr als zwei Jahre vor jeder endgültigen Stellungnahme galten und in den Fällen direkter Verfassungswidrigkeitsklagen sechs Jahre erreichten. Die Ende 2013 noch in Kraft befindlichen einstweiligen Anordnungen kumulierten eine durchschnittliche Dauer von über sechs Jahren und in den ADIs sogar von dreizehn Jahren (Cf. Falcão; Hartmann; Chaves, 2014). Eine Einzelentscheidung, die dreizehn Jahre lang Wirkung entfaltet, ist in der Praxis nicht vorläufig - sie ist die geltende Regel.

Die zweite Verzerrung ist die Schwäche der kollegialen Kontrolle über solche Entscheidungen. Zwischen 2010 und 2017 erließ das STF mehr als 20.830 monokratische Entscheidungen über einstweilige Anordnungen, ausgenommen jene des Vorsitzenden, im Jahresdurchschnitt 2.603, also etwa 260 einstweilige Anordnungen pro Richter und Jahr. Im selben Zeitraum erließen Plenum und Kammern lediglich 177 kollegiale einstweilige Entscheidungen (Cf. Brasil, STF, 2018). In der konzentrierten Kontrolle waren mehr als neunzig Prozent der einstweiligen Anordnungen des letzten Jahrzehnts monokratisch. Der durchschnittliche Abstand zwischen der Gewährung der individuellen einstweiligen Anordnung und der ersten kollegialen Stellungnahme betrug 1.278 Tage - mehr als drei Jahre (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018; Falcão; Hartmann; Chaves, 2014).

Die dritte und vielleicht schwerwiegendste Verzerrung ist die Zirkularität zwischen Tagesordnungsmacht und Entscheidungsmacht. Derselbe Berichterstatter, der die einstweilige Anordnung erlässt, kontrolliert individuell, ob und wann sie zur Überprüfung durch das Plenum freigegeben wird. So entsteht ein geschlossener Kreislauf: Der Richter entscheidet allein und entscheidet anschließend allein, ob das Kollegium Gelegenheit haben wird, diese Entscheidung zu überprüfen. Indem er das Verfahren von der Tagesordnung fernhält, kann der Berichterstatter jedes Risiko einer Aufhebung neutralisieren, sei es, indem er den Zugang des Plenums zum Verfahren blockiert, sei es, indem er faktische Situationen konsolidiert, die einen späteren Rückzug politisch teuer machen (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

Dieser Mechanismus erzeugte Episoden tiefen politischen Wirkens. Richter Luiz Fux setzte im Dezember 2016 durch individuelle einstweilige Anordnung den gesamten Beratungsgang des Pakets *Dez Medidas contra a Corrupção* (Zehn Maßnahmen gegen die Korruption) aus und ordnete dem Kongress den Neubeginn des Gesetzgebungsverfahrens an, gestützt auf Begründungen ohne Vorbild in der Rechtsprechung zum *due process of law* im Gesetzgebungsverfahren. Nach etwa zwei Monaten Geltung der einstweiligen Anordnung - und der Rückkehr des Vorhabens in die Kammer - beendete der Berichterstatter das Verfahren selbst und betrachtete den angeblichen Verstoß als geheilt. Das Plenum hat sich nie geäußert: Eine einzige monokratische Entscheidung annullierte den gesetzgeberischen Werdegang eines bereits im Kongress angenommenen Vorhabens (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

Ein ähnliches Muster wiederholte sich in der umstrittenen einstweiligen Anordnung von Gilmar Mendes, die im März 2016 die Ernennung Lulas zum Staatsminister aussetzte. In den drei Wochen zwischen der Entscheidung und ihrer Freigabe für das Kollegium hatte sich das politische Szenario vollständig gewandelt: Dilma war vorläufig ihres Amtes enthoben, und die Diskussion war hinfällig geworden. Das Plenum entschied nie, und das letzte Wort über einen politischen Akt von enormer institutioneller Tragweite blieb endgültig die individuelle einstweilige Anordnung eines einzigen Richters (Cf. Medina; Almeida, 2016; Pereira, 2017).

Jüngere Fälle vertiefen die Diagnose. In den Jahren 2021 und 2022 setzten monokratische Entscheidungen Beratungen Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse aus und beschränkten Geheimnisaufhebungen gegen Beschuldigte in Kontexten, in denen das Plenum sich nicht in politisch relevanter Zeit äußerte. Im Jahr 2023 verlief die monokratische Diskussion über die Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs bis zur 12. Schwangerschaftswoche - eine Materie von höchster verfassungsrechtlicher und moralischer Tragweite - monatelang ohne konsolidierte kollegiale Entscheidung, wobei verschiedene Richter individuelle Positionen signalisierten, die den Erwartungshorizont der beteiligten Akteure neu organisierten (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018; Hartmann; Ferreira, 2015).

7. Die demokratischen Folgen der „ministrocracia“: Kontramajoritarismus, Kontingenz und Vereinnahmung

7.1 Das Paradox des internen Kontramajoritarismus

Die demokratische Verfassungstheorie rechtfertigt die Existenz von Verfassungsgerichten anhand zweier sich ergänzender Argumente. Das erste ist das **kontramajoritäre Argument**, wonach das Gericht Minderheiten vor möglichen Übergriffen vorübergehender gesetzgeberischer Mehrheiten schützt. Das zweite ist das **Argument der institutionellen Stabilität**, wonach das Gericht die Spielregeln bewahrt und kasuistische Veränderungen des Entscheidungsprozesses verteuert (Cf. Schwartzberg, 2013; Pasquino, 2014). In beiden Fällen wird vorausgesetzt, dass das Gericht als kollektive Institution handelt, deren Autorität aus der internen Beratung ihrer Mitglieder hervorgeht.

Die klassische Analyse Robert Dahls über den US Supreme Court hatte die Stärke des kontramajoritären Arguments bereits relativiert. Da die Richter vom Präsidenten der Republik benannt und vom Senat bestätigt werden, neigen ihre Präferenzen langfristig dazu, mit jenen der dominierenden politischen Elite zu konvergieren. Das Gericht wäre also genuin kontramajoritär nur in Übergangsphasen, wenn die von früheren Regierungen geprägte Zusammensetzung von den Präferenzen der gegenwärtigen Regierung abweicht (Cf. Dahl, 1957; Melo, 2013). Die Legitimität der Normenkontrolle hinge demnach von einer gewissen Übereinstimmung zwischen den mehrheitlichen Präferenzen des Gerichts und jenen des politischen Systems ab.

Die „*ministrocracia*“ bricht mit dieser Logik in zwei entgegengesetzten und gleichermaßen problematischen Weisen. Einerseits kann ein einzelner Richter verhindern, dass das Plenum - selbst mit gebildeter Mehrheit - die Normenkontrolle ausübt, indem er von *pedidos de vista* Gebrauch macht oder das Verfahren von der Tagesordnung fernhält: Es entsteht ein **falscher Negativbefund**, in welchem die richterliche Macht durch individuelle Blockade nicht ausgeübt wird. Andererseits kann ein einzelner Richter mittels individueller einstweiliger Anordnung eine gesetzgeberische Mehrheit lähmen, ohne irgendeinen Rückhalt der Mehrheit des Gerichts: Es handelt sich um einen **falschen Positivbefund**, in welchem die Normenkontrolle ohne interne Mehrheit ausgeübt wird (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2015). In beiden Szenarien spiegelt die Verfassungspolitik individuelle Präferenzen wider und nicht den Willen des Gerichts als kollektivem Akteur.

7.2 Kontingenz, Unvorhersehbarkeit und die Schwächung der Rechtsprechungskontinuität

Die individuelle dezentralisierte Allokation der Befugnisse erzeugt eine perverse Wirkung auf die Vorhersehbarkeit des politischen Systems. In jedem Gericht ist ein gewisses Maß an Kontingenz zu erwarten, da sich die Zusammensetzung mit neuen Berufungen ändert und unterschiedliche interne Mehrheiten zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können. Diese Kontingenz ist gewöhnlich jedoch minimal geordnet: Jede Stimme zählt gleich, jede Berufung verändert nur eine Stimme, und die Bildung einer Mehrheit ist stets für die Entscheidung erforderlich (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

Im STF wird diese Mindeststabilität durch das individuelle Handeln systematisch erodiert. Juristisch komplexe und politisch entscheidende Fragen können je nach Identität des für den

Fall ausgelosten Berichterstatters radikal unterschiedliche Ergebnisse hervorbringen - vom absoluten Schweigen bis zur monokratischen einstweiligen Anordnung. Die erwartete Korrelation zwischen Wahlsiegen, Möglichkeiten zur Richterbenennung und der allmählichen Bildung der Verfassungsrechtsprechung wird geschwächt: Eine einzige politische Berufung kann einen dauerhaften individuellen Vetopunkt erzeugen, ausgeübt von einem Berichterstatter, der das Verfahren jahrelang zurückhält, ohne dem Plenum die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben. Das Verfassungsrecht wird in diesem Kontext erratischer und gegenüber den Bürgern weniger rechtfertigungsfähig (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

7.3 Das Risiko der Vereinnahmung und die Schwäche der internen Kontrollmechanismen

Jede Macht, die wirksamer Mechanismen der *accountability* (Rechenschaftspflicht) entbehrt, birgt das Risiko der Vereinnahmung durch Partikularinteressen. Dieses Risiko wird in der Debatte über Regulierungsbehörden und unabhängige Institutionen in Brasilien weitgehend anerkannt, aber selten mit derselben analytischen Strenge auf das STF angewandt. Es gibt weder theoretische noch empirische Gründe anzunehmen, dass die Richter des Gerichts immun gegen den Einfluss von Interessengruppen seien, die sich um sie scharen (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

Im Gegenteil: Die individuelle dezentralisierte Allokation macht die Richter zu besonders attraktiven Zielen für Vereinnahmungsstrategien. Ein einzelner Richter, in der Funktion des Berichterstatters, hält die Vetomacht über die Tagesordnung und häufig die Macht, die Normenkontrolle ohne Unterwerfung unter das Plenum auszuüben. Das Handeln eines einzigen Berichterstatters zu kooptieren kann genügen, um Materien von hoher politischer Tragweite zu lähmen oder umzulenken. Und da die internen Kontrollmechanismen - Überprüfung durch das Plenum, funktionale Disziplin - sich in der Praxis als unwirksam erweisen, bleibt dieses Risiko strukturell ohne angemessene institutionelle Sicherungen (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018; Falcão; Arguelhes, 2017).

8. Schluss: Das STF zwischen versprochener Kollegialität und realem Einzelrichter

Das institutionelle Bild, das aus dieser Analyse hervorgeht, ist verstörend. Hinter der Macht des STF über die Gesamtheit der politischen und justiziellen Institutionen Brasiliens - eine unbestreitbare und ausgiebig dokumentierte Macht - verbirgt sich eine tiefe interne Fragmentierung, deren externe Konsequenzen wir kaum zu kartieren begonnen haben. Einzelne Richter können, wenn sie es wollen, Ergebnisse der nationalen Politik mit derselben institutionellen Kraft wie das Gericht insgesamt formen, sei es durch einstweilige Anordnungen, die nie das Plenum erreichen werden, sei es durch Kontrolle der Tagesordnung mittels strategischer *pedidos de vista*, sei es durch Signalisierung von Positionen gegenüber der Presse, die das Verhalten von Parlamentariern, Regierungen und anderen Akteuren verändert.

Die sich aufdrängende Frage ist nicht bloß rhetorisch: Wenn die „*supremocracia*“ an der Fähigkeit des STF gemessen wurde, Macht zu konzentrieren und entscheidende politische

Konflikte zu schlichten, muss die „*ministrocracia*“ nach denselben Kriterien bewertet werden. Geschieht dies, erweist sich das Ergebnis als beunruhigend. Das Tribunal scheint vor seinen eigenen Richtern nicht so oberst (*supremo*) zu sein - seine ursprünglich kollegiale institutionelle Autorität verflüchtigt sich in elf persönlichen Mächten, die zwar im Gewand der Robe ausgeübt werden, aber mit eigener Logik und Dynamik agieren (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018; Falcão; Arguelhes, 2017; Vieira, 2008).

Logik des Themas: Von der „supremocracia“ zur „ministrocracia“ - der kollegiale Entwurf der Verfassungsgerichtsbarkeit und seine Personalisierung in der institutionellen Praxis des STF

Die allgemeine Logik des Phänomens artikuliert sich in vier aufeinanderfolgenden Schichten, die jeweils zum Verständnis der anderen unverzichtbar sind. Die **erste Schicht** ist normativer Natur: Die Verfassung von 1988 hat das STF als kollegialen Hüter des Verfassungstextes konzipiert, und die ADI und ADPF regelnden Gesetze haben der monokratischen Entscheidung einen höchst außerordentlichen Platz vorbehalten, beschränkt auf akute Dringlichkeit oder Gerichtsferien und stets vorbehaltlich späterer Bestätigung durch das Plenum. Das idealisierte Modell ist beratend, plural und argumentativ geteilt, in Übereinstimmung mit der politischen Tragweite der dem Verfassungsgericht unterworfenen Materien.

Die **zweite Schicht** ist historisch-institutioneller Natur: Im Verlauf der letzten Jahrzehnte hat das Tribunal seine politische Tätigkeit so weit ausgedehnt, dass es zum zentralen Entscheidungsakteur der brasilianischen Demokratie wurde - ein als „*supremocracia*“ beschriebenes Phänomen. Diese Stärkung kanalisierte sich jedoch nicht ausschließlich durch den kollegialen Weg. Sie ging einher mit einer fortschreitenden internen Fragmentierung der Macht, in welcher Einzelentscheidungen von Richtern dazu übergingen, die kollektive Beratung vorwegzunehmen, zu konditionieren oder zu ersetzen, was die Lehre als „*ministrocracia*“ bezeichnete.

Die **dritte Schicht** ist theoretisch-erklärender Natur: Die „*ministrocracia*“ ergibt sich aus dem Zusammentreffen dreier Dimensionen richterlicher Macht - Entscheiden, Signalisieren und Tagesordnung setzen - unter einem Modell individueller dezentralisierter Allokation, in welchem jeder Richter in der Funktion des Berichterstatters Befugnisse des Gerichts ohne Vermittlung des Plenums ausüben kann. Diese Konstellation materialisiert sich in vier konvergierenden Mechanismen: *pedidos de vista* ohne wirksame Frist, individuelle Tagesordnungskontrolle durch den Berichterstatter, monokratische einstweilige Anordnungen von sehr langer Dauer und unbeschränkte informelle Signalisierung gegenüber Presse und Öffentlichkeit.

Die **vierte Schicht** umfasst die demokratischen Konsequenzen: Das Ergebnis ist eine erratische Verfassungspolitik, die von der Person des Richters und nicht von den mehrheitlichen Präferenzen des Kollegiums abhängt, mit systematischer Erzeugung falscher Negativbefunde (wenn die Kontrolle trotz potenzieller Mehrheit durch individuelle Blockade

nicht ausgeübt wird) und falscher Positivbefunde (wenn die Kontrolle durch monokratische einstweilige Anordnung ohne Rückhalt der internen Mehrheit ausgeübt wird). Hinzu kommen die Unvorhersehbarkeit der Rechtsprechung, die Schwächung der Entscheidungskontinuität und das strukturelle Risiko der Vereinnahmung durch Interessengruppen, verschärft durch die Funktionsuntüchtigkeit der internen *accountability*-Mechanismen.

Die Synthese lautet: Es besteht eine strukturelle Asymmetrie zwischen dem normativen Entwurf der brasilianischen Verfassungsgerichtsbarkeit - kollegial, beratend, plural - und ihrer effektiven Praxis - personalistisch, individualisiert und politisch entscheidend. Diesen Abstand zu verstehen ist Vorbedingung, um institutionelle Reformen zu denken, die das Gericht dem verfassungsmäßig versprochenen Modell wieder annähern, indem sie die Zentralität des Plenums wiederherstellen, die Dauer monokratischer einstweiliger Anordnungen einschränken, verbindliche Fristen für *pedidos de vista* festlegen, die außergerichtliche Signalisierung disziplinieren und die internen Mechanismen kollegialer Überprüfung stärken.

Quadro Sinótico (Synoptische Übersichtstabelle)

Thema	Erläuterung des Instituts
Hütung der Verfassung (Art. 102, <i>caput</i> , der CF/88)	Überträgt dem <i>Supremo Tribunal Federal</i> als Kollegialorgan die vorrangige Aufgabe, über die Integrität des Verfassungstextes zu wachen, und setzt plurale Beratung voraus, nicht isolierte Entscheidung.
Monokratische Entscheidung in der ADI (Art. 10, §3º, <i>Lei n. 9.868/1999</i>)	Erlaubt dem Berichterstatter ausnahmsweise den Erlass einer einstweiligen Anordnung in Lagen außergewöhnlicher Dringlichkeit oder während der Gerichtsferien, stets <i>ad referendum</i> des Plenums; vorläufige und prekäre Maßnahme.
Monokratische Entscheidung in der ADPF (Art. 5º, §1º, <i>Lei n. 9.882/1999</i>)	Befugt den Berichterstatter, eine individuelle einstweilige Anordnung in Fällen extremer Dringlichkeit, schwerer Schadensgefahr oder während der Gerichtsferien zu erlassen, vorbehaltlich späterer Bestätigung durch das Kollegium.
„ <i>Supremocracia</i> “ (Vilhena Vieira)	Begriff, der die Konzentration politisch-juristischer Macht im STF als Institution bezeichnet und es zum zentralen Akteur des nationalen politischen Lebens macht.
„ <i>Ministrocracia</i> “ (Arguelhes und Ribeiro)	Phänomen, in dem sich die Macht innerhalb des Gerichts selbst fragmentiert und es jedem Richter erlaubt, isoliert mit institutioneller Kraft zu handeln, die jener des Kollegiums vergleichbar ist.

Thema	Erläuterung des Instituts
Vetospieler (Tsebelis)	Konzept, wonach ein Verfassungsgericht politisch nur relevant wird, wenn seine Zustimmung notwendig ist, um den gesetzgeberischen <i>status quo</i> zu verändern oder zu erhalten.
Rückkopplungseffekt (<i>feedback</i>)	Mechanismus, durch den die bloße glaubwürdige Drohung einer künftigen Gerichtsentscheidung Gesetzgeber dazu veranlasst, ihre normative Produktion vorab den wahrscheinlichen Präferenzen des Tribunals anzupassen.
Entscheidungsmacht	Fähigkeit, bindende Aussprüche über die Gültigkeit von Gesetzen und Regierungsakten zu treffen; sichtbarste, aber nicht einzige politisch relevante Seite richterlicher Macht.
Signalisierungsmacht	Fähigkeit, die Erwartungen politischer Akteure hinsichtlich künftiger Entscheidungen durch Reden, Interviews, Vorträge und informelle Erklärungen zu modulieren.
Agenda- und Tagesordnungsmacht	Fähigkeit zu kontrollieren, wann und ob eine bestimmte Materie tatsächlich verhandelt wird; kann das Schweigen in eine politische Entscheidung verwandeln.
Kollektive Allokation der Macht	Modell, in dem die Ausübung der Befugnisse des Gerichts von einer Mehrheitsabstimmung des Kollegiums abhängt; traditionelle Konfiguration des beratenden Tribunals.
Individuelle zentralisierte Allokation	Modell, in dem sich die Macht auf eine bestimmte institutionelle Position konzentriert, etwa den Gerichtsvorsitz.
Individuelle dezentralisierte Allokation	Modell, in dem jeder Richter Befugnisse des Gerichts autonom ausüben kann, in der Regel genügt die Stellung als Berichterstatter; strukturelles Muster des STF.
<i>Pedido de vista</i>	Geschäftsordnungsmäßiger Mechanismus, der zur eingehenden Prüfung komplexer Verfahren konzipiert wurde, in der Praxis aber zum Instrument individueller Tagesordnungskontrolle geworden ist, mit folgenlosen Fristverstößen.
Monokratische einstweilige Anordnung als persönliche <i>judicial review</i>	Individuelle, formal vorläufige Entscheidung, geeignet, Gesetze, normative Akte oder Entscheidungen des Kongresses auszusetzen, mit langer durchschnittlicher

Thema	Erläuterung des Instituts
	Dauer und häufig ausbleibender effektiver kollegialer Überprüfung.
Zirkularität zwischen Tagesordnung und Entscheidung	Konstellation, in der derselbe Richter, der individuell entscheidet, auch kontrolliert, ob und wann das Plenum die Entscheidung überprüfen darf, mit geschlossenem Kreis institutioneller Abschottung.
Einzelentscheidung als politischer Vektor	Tritt auf, wenn die monokratische einstweilige Anordnung unmittelbare politische Wirkungen erzeugt und die kollegiale Beratung vorwegnimmt oder ersetzt.
Monokratische Sicherungsmaßnahmen in Straf- und Wahlsachen	Manifestiert in Fällen wie der Aufhebung der Verurteilungen Lulas (Fachin) und den Sicherungsmaßnahmen gegen Bolsonaro (Moraes), die ganze Wahl- und Politiksszenarien neu zu zeichnen vermögen.
Eingriff in Akte der Exekutive	Zeigt sich in Entscheidungen, die Ernennungen (Lula, Ramagem) oder Vergütungspolitiken („ <i>penduricalhos</i> “) aussetzen und den Kern präsidialer Befugnisse berühren.
Eingriff in die Funktion der Legislative	Konfiguriert sich in Entscheidungen, die parlamentarische Änderungsanträge (Rosa Weber, Flávio Dino) disziplinieren, die Klagebefugnis im Amtsenthebungsverfahren (Gilmar Mendes), die Einsetzung von CPIs (Barroso) oder die Beratung von Vorhaben (Fux).
Zentralisierung großer Untersuchungen	Tritt in Einzelentscheidungen über Zuständigkeit und Berichterstattung auf, wie im Fall <i>Banco Master/BRB</i> (Toffoli), in dem die Bestimmung des gesetzlichen Richters Gegenstand politischer Auseinandersetzung wird.
Falscher Negativbefund in der Normenkontrolle	Lage, in der das Gericht die Kontrolle nicht ausübt - selbst bei potenzieller Mehrheit -, weil der Berichterstatter das Verfahren individuell blockiert und von der Tagesordnung fernhält.
Falscher Positivbefund in der Normenkontrolle	Lage, in der die Kontrolle durch monokratische einstweilige Anordnung ohne Rückhalt der Gerichtsmehrheit ausgeübt wird und einer gesetzgeberischen Mehrheit ohne kollegiale Beratung entgegentritt.

Thema	Erläuterung des Instituts
Kontramajoritäres Argument (Schwartzberg, Pasquino)	Klassische Rechtfertigung der Normenkontrolle durch den Schutz von Minderheiten gegen vorübergehende Mehrheiten, unter der Voraussetzung kollektiven Handelns des Gerichts.
Dahls These über Übergangsfenster	Theorie, wonach Verfassungsgerichte genuin kontramajoritär nur in Übergangszeiten zwischen Regierungen sind, wenn ihre Zusammensetzung Präferenzen früherer Regime widerspiegelt.
Risiko institutioneller Vereinnahmung	Möglichkeit, dass Richter zum Ziel von Einflussstrategien von Interessengruppen werden, verschärft durch die Schwäche der internen <i>accountability</i> -Mechanismen.
Verhältnis von individueller einstweiliger Anordnung und kollegialer Bestätigung	Die Bestätigung des Plenums kommt, wenn überhaupt, häufig nach den bereits erzeugten Wirkungen und verwandelt das <i>Referendum</i> in einen rein formellen Akt angesichts vollendeter Tatsachen.
Macht, nicht zu urteilen	Folge des Fehlens einer verbindlichen Frist zur Freigabe von Verfahren: Das anhaltende Schweigen des Berichterstatters entspricht in seinen politischen Wirkungen einer Sachentscheidung.

Tabela de Precedentes (Tabelle der Präzedenzfälle des STF)

Position	Erläuterung des Präzedenzfalls
Fall Lula-Minister (MS 34.070/DF und MS 34.071/DF)	Gericht: STF. Berichterstatter: Richter Gilmar Mendes. Datum der Einzelanordnung: 18.03.2016. <i>Ratio decidendi</i> : monokratische Aussetzung der Amtseinführung des ehemaligen Präsidenten Lula als Minister-Chef der <i>Casa Civil</i> , gestützt auf Zweckmissbrauch zur Erlangung des besonderen Gerichtsstands kraft Amtes. Das Plenum entschied wegen späterer politischer Veränderungen nie in der Sache.
Mandados de Segurança gegen das Amtsenthebungsverfahren von Dilma Rousseff (MS 34.193/2016, MS 34.371/2016 und MS 34.441/2016)	Gericht: STF. Berichterstatter: jeweils unterschiedlich. Jahr der Einreichung: 2016. <i>Ratio decidendi</i> : Die Klagen wurden nie zur Beratung durch das Plenum freigegeben und veranschaulichen die Macht, nicht zu urteilen, als institutionelles Instrument der Schließung der

Position	Erläuterung des Präzedenzfalls
	Verfassungsgerichtsbarkeit, mit politischen Wirkungen vergleichbar einer Sachentscheidung.
Fall Amtsenthebungsverfahren von Michel Temer (MS 34.087/DF)	Gericht: STF. Berichterstatter: Richter Marco Aurélio. Datum: Mai 2016. <i>Ratio decidendi</i> : ordnete dem Präsidenten der Abgeordnetenversammlung den Fortgang des Antrags auf Amtsenthebung gegen den Interimspräsidenten Michel Temer an; veranschaulicht die Nutzung der Einzelanordnung zur direkten Einflussnahme auf die Legislative.
Fall „Dez Medidas contra a Corrupção“ - Gesetzgebungsverfahren (MS 34.530/DF)	Gericht: STF. Berichterstatter: Richter Luiz Fux. Datum: Dezember 2016. <i>Ratio decidendi</i> : monokratische einstweilige Anordnung ordnete den Neubeginn der Beratung des Gesetzespakets in der Abgeordnetenversammlung an, gestützt auf eine angebliche Verletzung des <i>due process of law</i> im Gesetzgebungsverfahren. Nach etwa zwei Monaten beendete der Berichterstatter das Verfahren ohne Stellungnahme des Plenums.
Fall PEC n. 33/2011 und öffentliche Signalisierungen der Richter	Gericht: STF. Richter: Marco Aurélio und Gilmar Mendes u.a. Jahr: 2013. <i>Ratio decidendi</i> : öffentliche Erklärungen, die ein Verfassungswidrigkeitsurteil über den Vorschlag zur Beschneidung der Befugnisse des STF antizipierten; paradigmatisches Beispiel der Signalisierungsmacht als informelles Einflussinstrument.
Aberkennung des Wahltickets Dilma/Temer (TSE)	Gericht: TSE. Richter: Gilmar Mendes. Zeitraum: 2016-2017. <i>Ratio decidendi</i> : strategische Nutzung des <i>pedido de vista</i> zur individuellen Kontrolle der Verhandlungszeit der <i>Ação de Investigação Judicial Eleitoral</i> (AIJE), in einer Phase politischer Instabilität der Regierung.
Besonderer Gerichtsstand und sukzessive <i>pedidos de vista</i>	Gericht: STF. Richter: Alexandre de Moraes und Dias Toffoli. Jahr: 2017. <i>Ratio decidendi</i> : aufeinanderfolgende <i>pedidos de vista</i> im Verfahren zum Umfang des besonderen Gerichtsstands kraft Amtes auf dem Höhepunkt der <i>Operação Lava</i>

Position	Erläuterung des Präzedenzfalls
	<i>Jato</i> setzten das Verfahren monatelang ohne kollegiale Maßnahme aus.
Fall Ramagem - Bundespolizei (MS 37.097/DF)	Gericht: STF. Berichterstatter: Richter Alexandre de Moraes. Datum: 29.04.2020. <i>Ratio decidendi</i> : monokratische Aussetzung der Ernennung von Alexandre Ramagem zum Generaldirektor der Bundespolizei wegen möglichen Zweckmissbrauchs, inmitten der Krise zwischen Bolsonaro und Sergio Moro.
Fall Covid-CPI (MS 37.760/DF)	Gericht: STF. Berichterstatter: Richter Luís Roberto Barroso. Datum der einstweiligen Anordnung: 08.04.2021; Bestätigung durch das Plenum: 14.04.2021 (10:1). <i>Ratio decidendi</i> : ordnete die Einsetzung der Pandemie-CPI an und reduzierte den politischen Ermessensspielraum des Senatspräsidenten hinsichtlich der Eröffnung des Ausschusses.
Fall Aufhebung Lava Jato (HC 193.726/PR)	Gericht: STF. Berichterstatter: Richter Edson Fachin. Datum der monokratischen Entscheidung: 08.03.2021; Bestätigung durch das Plenum: 15.04.2021. <i>Ratio decidendi</i> : erkannte die Unzuständigkeit des 13. Bundesgerichts in Curitiba für die Aburteilung Lulas und hob die Verurteilungen auf; stellte die Wählbarkeit des ehemaligen Präsidenten wieder her und ordnete das Wahlszenario 2022 neu.
Monokratische Entscheidungen in CPIs und Geheimnisaufhebungen (2021-2022)	Gericht: STF. Verschiedene Berichterstatter. <i>Ratio decidendi</i> : Einzelanordnungen setzten Beratungen Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse aus und beschränkten Geheimnisaufhebungen ohne politisch nützliche Stellungnahme des Plenums; veranschaulicht den routinemäßigen Einsatz monokratischer Entscheidungen in höchst sensiblen Materien.
Fall „orçamento secreto” - emendas de relator (ADPFs 850, 851, 854 und 1.014/DF)	Gericht: STF. Berichterstatterin: Richterin Rosa Weber. Datum der Einzelanordnung: 05.11.2021; Bestätigung durch das Plenum und Sachurteil 2022. <i>Ratio decidendi</i> : erklärte das Modell der Ausführung der RP-9

Position	Erläuterung des Präzedenzfalls
	wegen Verletzung der Grundsätze der Transparenz, Publizität und Unparteilichkeit für verfassungswidrig.
Fall Mindestlohn der Krankenpflege (ADI 7.222/DF)	Gericht: STF. Berichterstatter: Richter Luís Roberto Barroso. Datum der einstweiligen Anordnung: 04.09.2022. <i>Ratio decidendi</i> : setzte die Wirksamkeit des <i>Lei n. 14.434/2022</i> wegen finanzieller und föderaler Auswirkungen auf Bundesstaaten, Gemeinden und privaten Gesundheitssektor aus.
ADPF 442/DF - Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs bis zur 12. Woche	Gericht: STF. Berichterstatterin: Richterin Rosa Weber (bis zu ihrem Ruhestand). Zeitraum: ab 2018; monokratische Stellungnahmen 2023. <i>Ratio decidendi</i> : die langwierige Beratung mit individuellen Stellungnahmen verschiedener Richter zeigt, wie isolierte Signalisierungen in sensibler Verfassungsmaterie den Erwartungshorizont der Akteure verändern, selbst ohne konsolidierte kollegiale Entscheidung.
Sicherungsmaßnahmen gegen Bolsonaro (PET 12.100/DF und Folgemaßnahmen)	Gericht: STF, Erste Kammer. Berichterstatter: Richter Alexandre de Moraes. Datum: Juli/August 2025. <i>Ratio decidendi</i> : Auferlegung von Sicherungsmaßnahmen (Fußfessel, häuslicher Aufenthalt, Kontaktbeschränkungen) und Anordnung des Hausarrests des ehemaligen Präsidenten wegen Nötigung, Behinderung und Angriffs auf die nationale Souveränität.
Fall IOF (im Jahr 2025 erhobene ADIs zum präsidentialen Dekret und zum legislativen Dekret)	Gericht: STF. Berichterstatter: Richter Alexandre de Moraes. Datum: Juli 2025. <i>Ratio decidendi</i> : setzte gleichzeitig das präsidentiale IOF-Erhöhungsdekret und das legislative Aufhebungsdekret aus und berief eine Vermittlungssitzung ein; das Plenum hielt anschließend den größten Teil des Regierungsdokrets aufrecht.
Fall <i>Lei do Impeachment</i> (ADI zum <i>Lei n. 1.079/1950</i>)	Gericht: STF. Berichterstatter: Richter Gilmar Mendes. Datum: Dezember 2025. <i>Ratio decidendi</i> : beschränkte die Klagebefugnis für Anzeigen wegen Amtspflichtverletzung gegen STF-Richter auf die <i>Procuradoria-Geral da República</i> , in einer später

Position	Erläuterung des Präzedenzfalls
	durch den Berichterstatter selbst teilweise ausgesetzten Entscheidung.
Fall parlamentarische Änderungsanträge - Arbeitsplan (ADPFs 854 und 1.014/DF)	Gericht: STF. Berichterstatter: Richter Flávio Dino. Datum: Februar 2025. <i>Ratio decidendi</i> : bestätigte den Arbeitsplan der Gewalten zur Schaffung von Transparenz und Rückverfolgbarkeit der Änderungsanträge und gab teilweise ausgesetzte Zahlungen frei.
Fall PL n. 128/2025 - Restzahlungen aus Änderungsanträgen	Gericht: STF. Berichterstatter: Richter Flávio Dino. Datum: Dezember 2025. <i>Ratio decidendi</i> : setzte den Abschnitt aus, der die Zahlung von Restzahlungen aus <i>emendas de relator</i> erlaubte, mit geschätzten Auswirkungen von 3 Milliarden R\$ bis Ende 2026.
Fall Änderungsanträge an NGOs mit Verbindungen zu Familienangehörigen von Kongressmitgliedern	Gericht: STF. Berichterstatter: Richter Flávio Dino. Datum: Januar 2026. <i>Ratio decidendi</i> : untersagte die Verwendung parlamentarischer Änderungsanträge zugunsten von Einrichtungen, die Familienangehörigen von Kongressmitgliedern verbunden sind, gestützt auf Verwaltungsmoral und Vermeidung von Interessenkonflikten.
Fall „penduricalhos“ - verfassungsmäßiges Höchstgehalt (Art. 37, XI, der CF/88)	Gericht: STF. Berichterstatter: Richter Flávio Dino. Datum: Februar 2026. <i>Ratio decidendi</i> : setzte Aufwandsentschädigungen aus, welche das verfassungsmäßige Vergütungshöchstgehalt überschritten, und ordnete Maßnahmen in allen Gewalten und föderalen Ebenen an.
Fall <i>Banco</i> Master/BRB - Zentralisierung und Berichterstattung	Gericht: STF. Anfänglicher Berichterstatter: Richter Dias Toffoli. Datum: Dezember 2025; Umverteilung 2026. <i>Ratio decidendi</i> : zentralisierte beim STF die Verfahren im Zusammenhang mit der Untersuchung der Bank; veranschaulicht die Nutzung von Einzelentscheidungen über Zuständigkeit und Berichterstattung als Vektoren institutioneller Wirkung.

Glossar des brasilianischen Rechtssystems (Glossar zum Verständnis für deutschsprachige Leser)

Das folgende Glossar erläutert für deutschsprachige Leser die wichtigsten Institute, Begriffe und Akteure des brasilianischen Rechtssystems, auf die sich dieser Text bezieht. Die Begriffe werden in alphabetischer Ordnung dargeboten.

Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC): Feststellungsklage zur Verfassungsmäßigkeit. Verfahren der konzentrierten abstrakten Normenkontrolle, mit dem die Verfassungsmäßigkeit eines Bundesgesetzes oder normativen Aktes mit *erga omnes*-Wirkung festgestellt werden kann. Pendant zur ADI mit umgekehrter Stoßrichtung.

Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI): Direkte Verfassungswidrigkeitsklage. Hauptverfahren der konzentrierten abstrakten Normenkontrolle vor dem STF, vergleichbar mit dem deutschen abstrakten Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG). Geregelt durch das *Lei n. 9.868/1999*. Antragsbefugt sind nur die in Art. 103 der Bundesverfassung aufgezählten Akteure (Präsident, Generalstaatsanwalt, Gouverneure, Bundesanwaltskammer u.a.).

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF): Klage wegen Verletzung eines Verfassungsgrundgebots. Verfahren der konzentrierten Normenkontrolle, das auch gegen vorkonstitutionelle Normen und gegen einzelne behördliche Akte zulässig ist und somit weiter reicht als die ADI. Geregelt durch das *Lei n. 9.882/1999*. Hat gewisse funktionale Ähnlichkeit mit der deutschen Verfassungsbeschwerde, ist aber als objektives Verfahren konstruiert.

Câmara dos Deputados: Abgeordnetenversammlung. Erste Kammer des brasilianischen Nationalkongresses, vergleichbar mit dem Bundestag. Zusammen mit dem Senat bildet sie das Zwei-Kammer-System.

Casa Civil: Zentrale Stabsstelle der Präsidentschaft, vergleichbar mit dem Bundeskanzleramt. Der *Ministro-Chefe da Casa Civil* ist eine herausgehobene Regierungsposition mit Kabinettsrang.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88): Bundesverfassung der Föderativen Republik Brasilien von 1988, auch „*Constituição Cidadã*“ (Bürgerverfassung) genannt. Tritt nach dem Ende der Militärdiktatur in Kraft und enthält einen umfangreichen Grundrechtskatalog sowie ein detailliertes Bundesstaatsmodell.

Crime de Responsabilidade: Politische Pflichtwidrigkeit / Amtspflichtverletzung. Spezifische Kategorie politischer Verfehlungen hochrangiger Amtsträger (Präsident, Minister, STF-Richter), die zur Amtsenthebung führen können. Geregelt im *Lei n. 1.079/1950*. Funktional ähnlich dem deutschen Bundespräsidentenanklageverfahren (Art. 61 GG), aber mit erheblich breiterem Anwendungsbereich.

CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito): Parlamentarischer Untersuchungsausschuss. Dem deutschen PUA gemäß Art. 44 GG vergleichbar, mit weitreichenden Befugnissen einschließlich der Möglichkeit, Geheimnisaufhebungen zu beschließen.

Direção-Geral da Polícia Federal: Generaldirektion der Bundespolizei. Die *Polícia Federal* ist eine dem Justizministerium unterstellte Polizei mit Zuständigkeit für Bundesdelikte (Drogenhandel, organisierte Kriminalität, Verbrechen gegen die Bundesfinanzordnung u.a.), strukturell vergleichbar mit dem deutschen Bundeskriminalamt, jedoch mit operativer Polizeibefugnis.

Emendas de Relator (RP-9): „Berichterstatter-Änderungsanträge“. Ein Mechanismus zur Mittelzuweisung im brasilianischen Bundeshaushalt, der ab 2020 durch den Berichterstatter des Haushaltsgesetzentwurfs gesteuert wurde, ohne klare Identifikation des begünstigten Parlamentarierers. In der Öffentlichkeit als „*orçamento secreto*“ (geheimer Haushalt) bekannt geworden, weil er die Verteilung von Bundesmitteln intransparent machte.

Emendas Parlamentares: Parlamentarische Änderungsanträge zum Haushaltsgesetz. Mechanismus, der jedem Parlamentarier ermöglicht, Bundesmittel an spezifische Vorhaben in seinem Wahlkreis zu lenken. Funktional vergleichbar mit dem amerikanischen „*earmark*“, aber im brasilianischen System weit institutionalisierter und politisch zentral für die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative.

Foro por Prerrogativa de Função: Besonderer Gerichtsstand kraft Amtes. Privileg, wonach hohe Amtsträger (Präsident, Minister, Parlamentarier, Gouverneure u.a.) wegen Straftaten unmittelbar vor höheren Gerichten - bei Bundesparlamentariern dem STF - abgeurteilt werden, ohne den ordentlichen Instanzenzug. Vergleichbar mit Aspekten der deutschen Indemnität und Immunität, aber mit erheblich weitergehender Reichweite.

Impeachment: Amtsenthebungsverfahren. In Brasilien als zweistufiges Verfahren ausgestaltet: Zulassung in der Abgeordnetenversammlung (Zwei-Drittel-Mehrheit) und Aburteilung im Senat unter Vorsitz des Präsidenten des STF. Anwendbar auf den Präsidenten der Republik, Minister und STF-Richter. Anders als in Deutschland kann es zur Suspendierung und endgültigen Amtsenthebung des Staatsoberhauptes führen.

IOF (Imposto sobre Operações Financeiras): Steuer auf Finanztransaktionen. Bundessteuer auf Kredit-, Devisen- und Versicherungsoperationen. Da sie der Wirtschaftslenkung dient, kann ihr Satz durch präsidiales Dekret geändert werden, ohne dem Anuitätsprinzip zu unterliegen.

Lei Complementar n. 35/1979 (LOMAN): *Lei Orgânica da Magistratura Nacional* (Organgesetz der nationalen Magistratur). Definiert das Statut der Richter, einschließlich Pflichten und Verboten, etwa des Verbots öffentlicher Stellungnahmen zu anhängigen Verfahren (Art. 36, III).

Liminar / Medida Cautelar: Einstweilige Anordnung / einstweilige Verfügung. Vorläufige richterliche Entscheidung, die vor dem Sachurteil ergeht, um irreversiblen Schaden zu verhindern. Funktional vergleichbar mit der einstweiligen Anordnung des § 32 BVerfGG.

Mandado de Segurança (MS): Spezifisches verfassungsrechtliches Rechtsmittel zum Schutz subjektiver Rechte gegen Akte der öffentlichen Gewalt, das im Falle hoher Amtsträger direkt vor dem STF erhoben werden kann. Hat im deutschen Recht keine genaue Entsprechung;

funktional am ehesten mit der Verfassungsbeschwerde gegen Hoheitsakte vergleichbar, aber mit anderem dogmatischem Profil.

Ministrocracia: Neologismus von Diego Werneck Arguelhes und Leandro Molhano Ribeiro (2018), wörtlich „Ministerherrschaft“ oder „Richterherrschaft“, da die elf Mitglieder des STF in Brasilien als „*ministros*“ bezeichnet werden. Beschreibt die institutionelle Konstellation, in welcher die Verfassungspolitik den Einzelpräferenzen jedes Richters ausgeliefert ist.

Nationalkongress (*Congresso Nacional*): Brasilianisches Bundesparlament, bestehend aus Abgeordnetenversammlung und Bundessenat (Zwei-Kammer-System).

Operação Lava Jato: Großangelegte Anti-Korruptions-Ermittlung, die 2014 begann und sich gegen Korruption im Umfeld des halbstaatlichen Erdölunternehmens *Petrobras* und politischer Parteien richtete. Mehrere Verurteilungen wurden später durch das STF wegen Verfahrensmängeln und örtlicher Unzuständigkeit aufgehoben.

Pedido de Vista: Antrag eines Richters auf Akteneinsicht zur weiteren Prüfung. Geschäftsordnungsmäßiges Instrument, das die Sitzung unterbricht und das Verfahren in den Besitz des antragstellenden Richters überträgt. Im deutschen Verfassungsprozessrecht gibt es kein direktes Pendant; am ehesten vergleichbar mit Vertagungsmechanismen, jedoch mit erheblich größerer praktischer Wirkung im STF.

Penduricalhos: Umgangssprachliche Bezeichnung für zusätzliche Vergütungsbestandteile (Aufwandsentschädigungen, Boni, Gratifikationen), die formal nicht als Lohn klassifiziert werden und es den Empfängern ermöglichen, das verfassungsmäßige Vergütungshöchstgehalt nach Art. 37, XI, der CF/88 zu überschreiten.

Plenário do STF: Plenum des Obersten Bundesgerichts, das aus allen elf Richtern besteht. Beschlussfähig mit acht Mitgliedern; absolute Mehrheit erfordert sechs Stimmen. Daneben existieren zwei *Turmas* (Kammern) zu je fünf Richtern.

Procuradoria-Geral da República (PGR): Generalstaatsanwaltschaft der Republik. Ihr Vorsteher, der *Procurador-Geral da República*, wird vom Präsidenten ernannt und vom Senat bestätigt. Verfügt über funktionale Unabhängigkeit und ist Hauptträger des öffentlichen Anklagerechts auf Bundesebene, mit Klagebefugnis vor dem STF. Vergleichbar mit dem deutschen Generalbundesanwalt, jedoch mit weiteren verfassungsrechtlichen Befugnissen.

Proposta de Emenda à Constituição (PEC): Vorschlag einer Verfassungsänderung. Verlangt Zwei-Drittel-Mehrheit in jeder Kammer in zwei Abstimmungsrunden, vergleichbar mit dem qualifizierten Verfahren des Art. 79 Abs. 2 GG, jedoch ohne ein dem Art. 79 Abs. 3 GG entsprechendes ewiges Verfassungsschutzgut, abgesehen von den „*cláusulas pétreas*“ (versteinerten Klauseln) des Art. 60 §4^o der CF/88.

Recesso Forense: Gerichtsferien. Zeitraum, in dem das Gericht seine reguläre Tätigkeit einstellt; in Brasilien zwischen 20. Dezember und 20. Januar sowie 2. bis 31. Juli, in dem nur dringliche Verfahren behandelt werden.

Relator (Ministro Relator): Berichterstatter eines Verfahrens. Wird per Los oder nach Verteilungskriterien bestimmt und konzentriert wesentliche prozessleitende Befugnisse, einschließlich der Möglichkeit, in dringlichen Fällen monokratisch zu entscheiden. Funktional ähnlich dem Berichterstatter im deutschen Bundesverfassungsgericht, jedoch mit erheblich größerer individueller Entscheidungsmacht.

Senado Federal: Bundessenat. Zweite Kammer des Nationalkongresses, vergleichbar mit dem deutschen Bundesrat in seiner Stellung als zweite gesetzgebende Kammer, jedoch mit direkter Wahl der Senatoren (drei pro Bundesstaat, einschließlich Bundesdistrikt).

Sessão de Conciliação: Vermittlungssitzung. Mechanismus, mit dem das STF Vertreter unterschiedlicher Gewalten zur Beilegung interinstitutioneller Konflikte zusammenruft - ein hauptsächlich im STF-Kontext entwickeltes Format ohne direkte deutsche Entsprechung.

Supremo Tribunal Federal (STF): Oberstes Bundesgericht Brasiliens. Vereinigt Funktionen, die im deutschen System auf Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht und Bundesverfassungsgericht aufgeteilt sind. Hauptsächlich aber Verfassungsgericht im konzentrierten Sinne, vergleichbar mit dem Bundesverfassungsgericht. Besteht aus elf vom Präsidenten ernannten und vom Senat bestätigten Richtern, mit obligatorischem Ruhestand mit 75 Jahren.

Supremocracia: Begriff von Oscar Vilhena Vieira (2008), der die institutionelle Stärkung des STF als zentralem Akteur der brasilianischen Politik beschreibt; intellektueller Vorläufer und Gegenpol zur „*ministrocracia*“, die sich auf die interne Fragmentierung dieser Macht konzentriert.

Tribunal Superior Eleitoral (TSE): Oberstes Wahlgericht. Spezialgericht für Wahllangelegenheiten, im deutschen System ohne direkte Entsprechung, da Wahlsachen in Deutschland überwiegend durch das Bundesverfassungsgericht und durch parlamentseigene Verfahren behandelt werden.

Referências (Bibliographische Verzeichnung nach ABNT)

ARGUELHES, Diego Werneck. STF e Cunha: quem decide quando quer, ouve o que não quer. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (Orgs.). O Supremo em 2015. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2016.

ARGUELHES, Diego Werneck; HARTMANN, Ivar A. Timing control without docket control: how individual justices shape the Brazilian Supreme Court's agenda. *Journal of Law and Courts*, v. 5, n. 1, p. 105-140, 2017.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. O Supremo individual: mecanismos de atuação direta dos ministros sobre o processo político. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 46, p. 121-155, 2015.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Criatura e/ou criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. *Direito GV*, v. 12, n. 2, p. 405-440, 2016.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Ministrocrazia: o Supremo Tribunal Federal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei Complementar n. 35, de 14 de março de 1979. Lei Orgânica da Magistratura Nacional - LOMAN. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Estatísticas do STF: decisões. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=decisoesinici>. Acesso em: 3 mar. 2018.

BROUARD, Silvain; HÖNNIGE, Christoph. Constitutional courts as veto players: lessons from the United States, France and Germany. *European Journal of Political Research*, v. 56, p. 529-552, 2017.

DAHL, Robert Alan. Decision-making in a democracy: the Supreme Court as a national policy-maker. *Journal of Public Law*, n. 6, p. 279-295, 1957.

DAVIS, Richard. *Justices and journalists: the U.S. Supreme Court and the media*. Nova York: Cambridge University Press, 2011.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. Definição da pauta no Supremo Tribunal Federal e (auto)criação do processo objetivo. In: Congresso Nacional do CONPEDI, 17., 2008, Brasília. Anais... Brasília: CONPEDI, 2008. p. 4.357-4.377.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. A tendência passivista do Supremo. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (Orgs.). *O Supremo em 2015*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2016.

EPSTEIN, Lee; JACOBI, Tonja. The strategic analysis of judicial decisions. *Annual Review of Law and Social Science*, v. 6, p. 341-358, 2010.

EPSTEIN, Lee; KNIGHT, Jack. *The choices justices make*. Washington, DC: CQ Press, 1998.

EPSTEIN, Lee; KNIGHT, Jack; MARTIN, Andrew D. The Supreme Court as a strategic national policymaker. *Emory Law Journal*, v. 50, p. 538-611, 2001.

EPSTEIN, Lee; KNIGHT, Jack; SHVETSOVA, Olga. The role of constitutional courts in the establishment and maintenance of democratic systems of government. *Law and Society Review*, p. 117-164, 2001.

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck. Onze Supremos, todos contra o plenário. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego; RECONDO, Felipe (Orgs.). Onze Supremos: o Supremo em 2016. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; Supra; Jota; FGV Rio, 2017. p. 20-29.

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar Alberto; CHAVES, Vitor P. III Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014.

FALCÃO, Marcio. Lewandowski diz que ainda não está claro se Supremo entrará no mérito do impeachment. Folha de S. Paulo, São Paulo, 2016.

FONTANA, David. Docket control and the success of constitutional courts. In: GINSBURG, Tom; DIXON, Rosalind (Orgs.). Comparative constitutional law. Londres: Edward Elgar, 2011. p. 624-641.

HARTMANN, Ivar Alberto; FERREIRA, Lívia da Silva. Ao relator, tudo: o impacto do aumento do poder do ministro relator no Supremo. Revista Opinião Jurídica, v. 13, n. 17, p. 268-283, 2015.

MEDINA, Damares; ALMEIDA, Eloísa. A incomum liminar de Gilmar Mendes. Nexa, 19 mar. 2016.

MELO, Marcus André. Mudança constitucional no Brasil: dos debates sobre emendamento na constituinte à megapolítica. Novos Estudos CEBRAP, n. 97, p. 187-206, 2013.

PASQUINO, Pasquale. Majority rules in constitutional democracies. In: NOVAK, Stéphanie; ELSTER, Jon (Orgs.). Majority decisions: principles and practices. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 219-235.

PEREIRA, Thomaz. Lula ministro e o silêncio do Supremo. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego; RECONDO, Felipe (Orgs.). Onze Supremos: o Supremo em 2016. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; Supra; Jota; FGV Rio, 2017.

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck. Preferências, estratégias e motivações: pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro. Direito e Práxis, v. 4, n. 7, p. 85-121, 2013.

SCHWARTZBERG, Melissa. Counting the many: the origins and limits of supermajority rule. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

SOUZA, André de; BRÍGIDO, Carolina. Moraes pede vista em julgamento do STF que discute foro privilegiado. O Globo, 1 jun. 2017.

SWEET, Alec Stone. Governing with judges: constitutional politics in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2000.

TAYLOR, Matthew. Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil. Stanford: Stanford University Press, 2008.

TSEBELIS, George. Veto players: how political institutions work. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Direito GV*, v. 4, n. 2, p. 441-463, 2008.

WHITTINGTON, Keith E. „Interpose your friendly hand”: political supports for the exercise of judicial review by the United States Supreme Court. *American Political Science Review*, v. 99, n. 4, p. 583-596, 2005.