

Frieden durch Verfassungsänderungen? Möglichkeiten und Tendenzen

Mehler, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mehler, A. (2011). *Frieden durch Verfassungsänderungen? Möglichkeiten und Tendenzen*. (GIGA Focus Global, 4). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-276008>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Frieden durch Verfassungsänderungen? Möglichkeiten und Tendenzen

Andreas Mehler

Voraussichtlich am 9. Juli 2011 endet die Gültigkeit der Übergangsverfassung des Sudan mit der per Referendum entschiedenen Unabhängigkeit des Südsudan. Fünf Jahre lang hatte die Verfassung dazu beigetragen, dass es deutlich weniger Gewalt zwischen Regierung und südsudanesischen Rebellen gab (während in der Provinz Darfur der Krieg tobte).

Analyse

Die Ereignisse im Sudan könnten paradigmatisch dafür sein, dass die friedenspolitischen Chancen von Verfassungsänderungen oftmals übersehen werden.

- Verfassungsänderungen bieten weitreichende Möglichkeiten, um auf Konflikte in ethnisch oder anderweitig gespaltenen Gesellschaften einzuwirken. Allerdings wird dieses Potenzial selten genutzt.
- Festlegungen zur Staatsform, zentralen Entscheidungsregeln und Minderheitenrechten in Verfassungen sollten für alle ehemaligen Kriegsparteien einen besonders verbindlichen Charakter haben.
- Verfassungsänderungen und Friedensschlüsse bei innerstaatlichen Gewaltkonflikten stehen in einem komplexen Verhältnis zueinander. Nicht immer erfolgen die Verfassungsänderungen nach Friedensschlüssen. Friedens- und Verfassungsreformprozesse sind oft langwierig und vielteilig.
- Im Zeitraum von 2005 bis 2010 gab es in Afrika, Asien, Lateinamerika und der MENA-Region lediglich vier Länder mit gespaltenen Gesellschaften (Burundi, Irak, Nepal, Sudan), die sowohl einen Friedensschluss als auch eine bedeutsame Verfassungsänderung erlebt haben, welche auf die Konfliktursachen Einfluss nahmen.
- Immerhin lassen sich weitere Fälle identifizieren, in denen Verfassungsänderungen entweder a) konfliktpräventiv genutzt werden, oder b) als Lektion aus schon länger anhaltenden Spannungen gelten können (Bolivien, Ecuador, Kenia, Zanzibar/Tanzania).

Schlagwörter: Verfassungen, Friedensschlüsse, Ethnizität, Konkordanzdemokratie

Warum *constitutional engineering*?

Verfassungen sind immer Ausdruck ihrer Zeit und bedürfen periodisch einer Anpassung. Der Begriff des *constitutional engineering* suggeriert, dass hierbei „höhere Handwerkskunst“ zur Anwendung gelangt. Es erscheint naheliegend, dass die zentralen Ordnungsprobleme einer Gesellschaft in Verfassungen aufgenommen und in grundsätzlicher Weise geregelt werden (während die feine Austarierung in Gesetzen und Ausführungsbestimmungen festgelegt wird). Dies sollte in besonderer Weise für Bereiche gelten, die sich in der Vergangenheit als hochgradig konfliktsensibel erwiesen haben, also vor allem für das Zusammenleben von Identitätsgruppen mit divergierenden Interessen.

Ethnisch gespaltene Gesellschaften erleben häufig gewaltsame innerstaatliche Konflikte, nicht zuletzt, weil Zugänge zu öffentlichen Gütern (Bildung, Gesundheit, Infrastruktur, Sicherheit etc.) als ungleich empfunden werden und bürgerliche Rechte und Freiheiten nicht für alle gleichermaßen gültig erscheinen. Verfassungen können diesbezügliche Belange erst einmal grundsätzlich regeln (Brancati 2009). Eine Anpassung von Verfassungen an einen neuen gesellschaftlichen Kompromiss ist gerade nach überwundenen Gewalteskalationen und einem Friedensschluss zu erwarten. In der jüngsten Vergangenheit gab es besonders häufig Friedensschlüsse auf der Basis eines Machtteilungsarrangements (*power-sharing*). Mitunter – aber durchaus nicht immer – wurden sie zu Bestandteilen von Verfassungstexten (z.B. in Bosnien, Burundi, Nepal, Nordirland, Sudan). Danach stellt sich zuerst die Frage, wie oft Verfassungsänderungen Inhalte von Friedensabkommen reflektieren.

Anschließend ist zu fragen: Was wird an vermeintlich konfliktrelevanten Inhalten in geänderten Verfassungen kodifiziert? Zwar kann auch die Form der Erwähnung und Absicherung individueller Freiheitsrechte konfliktrelevant sein, in „gespaltenen Gesellschaften“ geht es jedoch im Wesentlichen um Fragen von Repräsentation, Machtbeteiligung und Schutz von Identitätsgruppen sowie um Mäßigung ihrer Forderungen.

In der wissenschaftlichen Diskussion zu diesem Thema ist der Begriff der Konkordanzdemokratie (Arend Lijphart) die übliche Bezugsgröße. Lijphart (1977: 25 ff.) hebt die folgenden vier Hauptelemente als zentral hervor:

1. Große Koalition der politischen Führungsfiguren aller signifikanten Teile der pluralen Gesellschaft;
2. gegenseitiges Veto bei Regierungsentscheidungen;
3. Proportionalität als Standard der politischen Repräsentation und bei der Besetzung von Staatsämtern sowie der Zuweisung öffentlicher Mittel und

4. ein hohes Maß an zumindest kultureller Autonomie der konstituierenden Segmente/Subsidiaritätsprinzip. Dieses auch in der Praxis sehr einflussreiche Gedankengebäude ist in der Wissenschaft oft kritisiert worden. Während Lijphart eine Beteiligung ethnischer Minderheiten oder anderer Identitätsgruppen im Namen ihrer Identität vorschlägt, sehen die Anhänger einer „integrativen“ Schule genau dies als nicht zielführend an (z.B. Horowitz 1985; Reilly 2001). Nach deren Auffassung kann die Spaltung der Gesellschaft mit konkordanzdemokratischen Methoden nicht aufgehoben werden, weil sie zunächst mehr Anreize zur Vertretung radikaler Gruppeninteressen als zur Mäßigung derselben geben. Anhänger der Konkordanzdemokratie wiederum argumentieren, dass die Gegensätze durch ihre Anerkennung dauerhaft entschärft werden können. Grundsätzlich bieten sich somit konträre Muster der institutionellen Aufnahme von Konflikten in gespaltenen Gesellschaften an, deren Pole grob mit „Integration“ und „Anerkennung der Diversität“ zu beschreiben sind. Welche „institutionelle Konfiguration“ zur Mäßigung von Gruppeninteressen geeignet ist, lässt sich nicht generell entscheiden (Horowitz 2008: 1213). Oft kommt es zu einer nur selektiven Übernahme von konfliktmindernden Institutionen, obwohl damit gerechnet werden kann, dass nur eine umfassende, in sich logische Verfassungsreform tatsächlich die erhofften Effekte erbringt.

Am dauerhaftesten sollte eine institutionelle Konfliktminderung sein, wenn sie in der Verfassung abgesichert wird. Der passende Begriff hierfür ist *constitutional engineering* (Sartori 1994). Konflikttheoretisch impliziert *constitutional engineering* eine sehr hohe Qualität. Hier spielt vor allem das „Sicherheitsdilemma“ von Rebellen eine Rolle: wann können sie die Waffen niederlegen ohne Gefahr zu laufen, im nächsten Moment von staatlicher Seite gewaltsam überwältigt zu werden? Die entsprechende Verfassungsänderung ist auch als kostenintensives Signal (*costly signal*) zu verstehen, das über einen „billigen“ Elitepakt oder Friedensvertrag hinausgeht (Jarstad/Nilsson 2008). Ob konkordanzdemokratische oder integrative Elemente per Verfassungsänderung kodifiziert werden, ist also von offensichtlichem Belang: Nur wenn solche Regelungen Eingang in das Grundgesetz finden, können ehemalige Konfliktparteien davon ausgehen, dass ihre Anliegen und ihr schlichtes Überlebensinteresse Beachtung finden werden (allerdings wird erst die kontinuierliche Anwendung des Verfassungstextes Verlässlichkeit schaffen).

Schon bei oberflächlicher Betrachtung wird deutlich, dass längst nicht alle Friedensprozesse zur Beendigung von ethnisch-regionalen oder anderen identitätsbezogenen Gewaltkonflikten in eine Verfassungsände-

zung münden – auch nicht in besonders hoch eskalieren Fällen: Während die Verfassung Burundis (2005) in hohem Maße und in differenzierter Weise das Anliegen von *constitutional engineering* zur Konflikteindämmung widerspiegelt, hatte der Friedensschluss in Liberia 2003 keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Verfassungsprozess. Sollte dies damit zu tun haben, dass man einen kausalen Effekt zwischen *institutional engineering* und Frieden gar nicht herstellen kann, wie Waldner (2009) nahelegt? Es scheint geboten, zunächst ein klareres empirisches Bild zu zeichnen.

Verfassungsänderungen in „gespaltenen Gesellschaften“

Dieser Focus fragt, inwiefern Verfassungsänderungen im Zeitraum von 2005 bis 2010 in ethnisch oder religiös gespaltenen Gesellschaften Afrikas, Asiens, Lateinamerikas und in Nahost auf zentrale Konfliktgründe Bezug nehmen. Hierzu muss zunächst das empirische Bild nach Kontinenten aufgeschlüsselt werden. Zuerst werden Staaten mit wichtigen Friedensschlüssen in innerstaatlichen Gewaltkonflikten (!)¹ daraufhin geprüft, ob sie im gleichen Zeitraum Verfassungsänderungen mit konfliktmindernden Intentionen erlebt haben. Dabei spielt zunächst die Reihenfolge – zuerst Verfassung oder zuerst Friedensschluss – keine Rolle, weil beide Ereignisse Ergebnisse längerer Verhandlungen sein können.

Die aufgenommenen Kriegsbeendigungen sind a) Fälle, die vom Uppsala Conflict Data Programme (UCDP) als „Friedensvertrag“ oder als „Waffenstillstand mit Konfliktregelung“ kodiert werden, b) (afrikanische) Fälle, welche nicht durch UCDP kodiert wurden,² von denen wir aber aus eigener Anschauung wissen, dass wichtige Friedensschlüsse in den besagten Zeitraum fallen und c) Ergänzungen der UCDP-Datenbank mit weltweiten Fällen des Jahres 2010 – die UCDP-Datenbank reicht bis Ende 2009.

Zu a) Hier führt UCDP folgende Fälle auf: Burundi 2006 und 2008, Indonesien (Aceh; 2005), Nepal 2006, Niger 2008, Zentralafrikanische Republik 2008.³

Zu b) Zusätzlich gehören in die Grundgesamtheit folgende Fälle: Côte d’Ivoire 2007, DR Kongo 2009, Irak 2007, Mali 2006, Sudan 2005, Tschad 2006/2007.

1 Grundlage ist das *Conflict Termination dataset* des (UCDP, v.2010-1, 1946-2009 (siehe Kreutz 2010). UCDP unterscheidet zwischen extra-state, intra-state und inter-state warfare.

2 Dies hat zum Teil mit den gewählten Schwellenwerten bei UCDP zu tun. Grundlage der Kategorisierung weiterer Friedensschlüsse in Afrika ist die Aufstellung bei Mehler 2009.

3 Irreführend oder falsch kodiert dürfte die Einigung zwischen Israel und Hezbollah zur Beendigung der Auseinandersetzung im Südlibanon als „intra-state“ 2006 sein. Dieser Beitrag behandelt nicht Nordamerika, Europa und die Staaten, die aus der ehemaligen Sowjetunion hervorgegangen sind.

Zu c) Wichtige Friedensschlüsse erfolgten 2010 in Äthiopien (Ogaden) und Sudan (Darfur) sowie im Yemen. In einem zweiten Schritt werden exemplarisch andere neuere Verfassungsänderungen in „gespaltenen Gesellschaften“⁴ für den Zeitraum seit 2005 untersucht, die Hinweise erkennen lassen, dass Konfliktmanagement über *constitutional engineering* intendiert ist. Präventives Handeln erscheint als ebenso wichtig wie reaktives.

Afrika

Seit 2005 gab es in folgenden Staaten wichtige Friedensschlüsse⁵: Burundi, Côte d’Ivoire, DR Kongo, Mali, Niger, Sudan, Tschad und Zentralafrikanische Republik. Überraschenderweise wird die Côte d’Ivoire im *Minorities at Risk-Projekt* nicht aufgeführt, obwohl offensichtlich eine „gespaltene Gesellschaft“ gegeben ist. Die blutigen politischen Krisen in Kenya, Madagaskar und Zimbabwe (alle 2008 mit wichtigen Elitepakten) werden bei UCDP formal nicht als Kriege klassifiziert. Gleichwohl zeigen diese drei Fälle große Ähnlichkeiten mit den zuvor genannten Fällen, indem die Konfliktlösung hier wie dort in von außen vermittelten Machtteilungsarrangements lag. Mindestens für Kenya ist die 2010 erfolgte Verfassungsänderung von grundlegender Bedeutung.⁶

Wichtige Verfassungsänderungen⁷ gab es im gleichen Zeitraum in folgenden Staaten (nicht alle gelten nach dem *Minorities at Risk-Projekt* zu den prinzipiell hier interessierenden Staaten): Angola, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Djibouti, Kamerun, Kenya, Komoren, Madagaskar, Malawi, Niger, Ruanda, Mosambik, Mauretanien, Sudan, Swaziland, Tschad, Uganda, Zentralafrikanische Republik und Zimbabwe. Davon wurden aber die wenigsten mit der Intention angegangen, durch institutionelle Veränderungen Kon-

4 Als gespaltene Gesellschaft (*divided society*) werden hier alle Staaten geführt, die im *Minorities at Risk-Projekt* der Universität Maryland kodiert werden. 283 Gruppen sind dort ermittelt, alle müssen mindestens 500.000 Angehörige haben, eine willkürliche Setzung. Nicht alle gezählten Gruppen leuchten unmittelbar ein (z.B. „Westerners“ in Kamerun, Juden in Argentinien). In die arabische Welt fallen 29 Gruppen (Afrika 75, Asien 57, Lateinamerika 33). Nepal und Côte d’Ivoire (s.u.) sind nicht gelistet.

5 Als wichtige Friedensschlüsse werden hier solche angesehen, die Konflikte nachhaltig beenden (mindestens ein Jahr ohne wesentliche Gewalthandlungen zwischen den vormaligen Kriegsparteien).

6 In Madagaskar wurde 2010 die Verfassung hauptsächlich geändert, um dem (zu) jungen Putschisten Andry Rajoelina das passive Wahlrecht zum Präsidenten einzuräumen. In Zimbabwe halten die Verfassungsdiskussionen an, es geht aber hier höchstens peripher um Gruppenrechte in einer *divided society*.

7 Im Anschluss an Widner (2008: 1521) werden Verfassungsänderungen als wichtig angesehen, wenn sie neue Vorkehrungen zu Partizipation und Regimeanfechtung (Veränderungen zu einem Mehrparteiensystem, bürgerliche und politische Freiheiten), zu Besitzrechten, regionaler oder ethnischer Autonomie sowie signifikante Änderungen der Kompetenzzuschreibungen zu den verschiedenen Gewalten im Staat enthalten.

flikte zu mindern. Vielmehr waren Machterhalt, -ausweitung oder -begrenzung die wichtigsten Motive.⁸ Indirekt können auch solche Ambitionen konfliktrelevant sein; sie berühren aber nicht die hier fokussierten Gruppeninteressen. Zu den Fallbeispielen im Einzelnen:

Burundis ausgedehnter Friedensprozess führte 2005 zu einem per Referendum angenommenen Verfassungstext, noch ehe die beiden Rebellenbewegungen CNDD-FDD und FNL separate Friedensabkommen unterzeichnet hatten. Man darf behaupten, dass die Verfassung eine Voraussetzung für das Niederlegen der Waffen war. Im Untersuchungszeitraum ist die Verfassung *Burundis* einer der am stärksten ausdifferenzierten Texte, um ethnisch konnotierte Konflikte einzudämmen:

Große Koalition mit zwei Vizepräsidenten von unterschiedlichem ethnischen und parteipolitischen Hintergrund (jeweils die dominante ethnische Gruppe in ihrer Partei vertretend; Art. 124); Regierung aus 60% Hutu, 40% Tutsi-Minister (Art. 129); gleiches gilt für die Verwaltung und das Parlament (Art. 143, 164); Gesetze werden nur mit Zweidrittelmehrheit angenommen (Art. 175, d.h. mit Tutsi-Stimmen); 50:50-Zusammensetzung der Sicherheitskräfte (Art. 257); je ein Hutu- und ein Tutsi-Senator vertreten die Provinzen des Landes im Senat (Art. 180) sowie detaillierte Regelung auch der lokalen Regierungsebene.

Burundis Verfassung ist sehr stark am Konkordanzmodell orientiert. Allerdings fehlt dem kleinräumigen Land eine der wichtigen Voraussetzungen für Konkordanzdemokratie: ethnisch abgegrenzte Siedlungsräume, die Föderalismus oder andere Formen von Dezentralisierung als Ausdruck von Gruppenautonomie ermöglichen würden (siehe auch Stroh 2010 zu Rwanda). Das „burundische Modell“ kam durch die dann dennoch monopolisierenden Tendenzen bei den Wahlen 2010 und dem nachfolgenden Boykott durch die Opposition unter Druck.

Dies ist anders im Falle *Sudans* und seiner „umfassenden Friedensübereinkunft“ (2005). Auch dieser Vertrag stellt die Kulmination eines langen Verhandlungsprozesses dar. Einzelne Verhandlungsprotokolle zwischen den beiden Streitparteien SPLA/SPLM und der Regierung wurden 2005 zusammengefasst. Die Übergangsverfassung enthält praktisch alle Elemente einer Konkordanzdemokratie: weitgehende Autonomie Südsudans/hohes Maß an Dezentralisierung (Art. 25/26); Anerkennung der kulturellen Autonomie von Minderheiten (Art. 47); Konsensprinzip bei der Entscheidungs-

findung zwischen Präsidenten und Vizepräsidenten (Art. 51, 2); der erste Vizepräsident kommt aus dem Südsudan (Art. 62, 1); Vereinbarung einer Großen Koalition auf nationaler Ebene (Art. 80) und von „Einnahmerteilung“ (*wealth sharing*) (Art. 185), inklusive Regelungen zu den Erdöleinnahmen (Art. 190-192).

Als zentrales Problem kann gelten, dass sich die beiden Streitparteien auf Kosten anderer geeinigt hatten: weder Minderheiten im Südsudan noch Gruppierungen in anderen Landesteilen waren an der Machtteilung beteiligt. Mit der absehbaren Teilung des Landes im Juli 2011 ist auch diese Formel an ihr Ende gelangt.

Kenya ist ein Fall, in dem die bereits lange diskutierte Verfassungsänderung endlich 2010 nach der erfolgreichen Beendigung der postelektoralen Krise 2008 per Referendum eingeführt werden konnte. Eine Reihe von neuen Dispositionen zielt auf die bessere Repräsentation von Minderheitenrechten (Einrichtung einer zweiten Kammer gemäß Art. 96, 98) und Gruppenautonomie. Die neun zentral verwalteten Provinzen werden von 47 *County Councils* mit gewählter Exekutive und begrenzten Gesetzgebungskompetenzen abgelöst (Art. 176-187). Die Gruppenautonomie wird durch die Kadhi-Gerichtshöfe für zivilrechtliche Angelegenheiten zwischen Muslimen (Art. 170; Basis ist die Sharia) gestärkt. Konfliktrelevant sollte die Neuregelung der Landreform sein (Art. 60-68), die von einer unabhängigen Kommission überwacht werden soll (Art. 67). Dies zielt nicht zuletzt auf die konfliktgeladene Situation im Rift Valley. Der Elitepakt zur Lösung der Krise in 2008 hatte nicht zur Konsequenz, dass die Machtteilung in Form einer verfassungsmäßigen Großen Koalition institutionalisiert wurde.

Verfassungsänderungen in anderen ethnisch gespaltenen afrikanischen Staaten – ohne akute Gewaltkonflikte – fehlte in der Regel die Intention, Konflikte zu reduzieren. Eine Ausnahme ist das Power-sharing arrangement in Zanzibar (Tanzania). Um gewalttätigen Auseinandersetzungen im Zuge der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zwischen Anhängern der beiden wichtigsten Parteien (Chama Cha Mapinduzi und Civic United Front) zuvor zu kommen, wurde in Zanzibar im Juli 2010 ein Referendum zu einer Verfassungsänderung durchgeführt und von etwa zwei Dritteln der Wähler befürwortet. Die Änderung sah vor, nach den Wahlen im Oktober 2010 die Bildung einer Großen Koalition zu garantieren. Dies wurde postwendend umgesetzt mit dem Ergebnis, dass es inzwischen keinerlei Opposition mehr gibt.

Es kann aber auch in eine andere Richtung gehen: Auf den *Komoren* wurden Zugeständnisse an die einzelnen semi-autonomen Inseln mit der Verfassungsänderung 2010 zurückgenommen und der Rang der vier

⁸ Die wichtigsten Änderungen der Verfassung Djiboutis (2010) beziehen sich auch auf die Ermöglichung einer weiteren Amtszeit des Präsidenten, gleichwohl wird ein Senat als zweite Kammer eingeführt, die grundsätzlich die Dezentralisierung ergänzen soll, die wiederum eine prominente Rolle im Friedensvertrag von 2002 spielte.

„Präsidenten“ auf den von Gouverneuren zurückgestuft. In Rwanda wurde 2008 ein Verfassungszusatz aufgenommen, der die Volksgruppe der Tutsi als einzige „wahre Überlebende“ des Bürgerkrieges kennzeichnet und diesen ausschließlich als Genozid gegen Tutsis beschreibt. Damit werden die „moderaten Hutu“ aus den Opferrängen genommen. In beiden Fällen könnten die Verfassungsänderungen eher konfliktverschärfend wirken.

Asien

In Asien wurden viele Gewaltkonflikte der letzten Jahre immer noch gewaltsam beendet oder werden noch fortgeführt. Dies gilt etwa für Afghanistan, Myanmar (Burma) oder Sri Lanka, aber auch für kleinräumigere Konflikte in Indien. Während ältere Konflikte auf den Philippinen friedlich beendet wurden, galt dies zuletzt nicht mehr. Indonesien (Aceh) und Nepal bieten aber interessante Fälle für eine Kriegsbeendigung durch Friedensschluss.

Wichtige Verfassungsänderungen fanden in Asien im Zeitraum von 2005 bis 2010 in Bangladesh, Bhutan, Myanmar, Nepal, Pakistan, Sri Lanka, Taiwan und Thailand statt.⁹ Die Ausarbeitung einer neuen Verfassung für Thailand (2007) wurde stark von der Militärjunta geprägt. Immerhin werden Rechte von lokalen Gemeinschaften gestärkt (Art. 66/67). Für Myanmar – das unter einem härteren Regime ebenfalls eine neue Verfassung bekam (2008; Bünte 2008) – gilt dies offenbar nicht; dort wird ethnischen Minderheiten vage Autonomie garantiert. Bhutan hat sich in einem *top-down*-Prozess 2008 eine neue Verfassung mit Elementen starker Dezentralisierung gegeben, allerdings die teilweise außer Landes vertriebene Minderheit der Lothshampas nicht am Prozess beteiligt und das Staatsbürgerschaftsrecht verschärft. Eine wichtige Verfassungsänderung in Pakistan (2010) sorgt für eine größere Autonomie der Provinzen und Schwächung des Präsidenten. Die malayische und die indische Verfassung werden fortlaufend und häufig Veränderungen unterzogen, eine Verbindung zu den ethnisch-regionalen oder religiösen Konflikten ist aber nicht deutlich.

Nepal ist der klarste hier interessierende Fall. Sowohl der Friedens-, als auch der damit verbundene Verfassungsprozess waren langwierig und kompliziert und sind noch nicht als abgeschlossen zu betrachten. Der formale Friedensschluss zwischen maoistischen Re-

bellen und zivilen Parteien im November 2006 erfolgte vor dem Hintergrund der Ausarbeitung einer Übergangsverfassung, die a) Nepal nicht mehr als hinduistische Monarchie darstellen und b) mehr Partizipationsrechte nicht zuletzt für ethnische Minderheiten enthalten sollte. Seither hat Nepal eine Übergangsverfassung, deren wichtigsten Elemente sind:

Konsensregierung aus allen „sieben Parteien“ unter einem Konsens-Premierminister (Art. 36-40); proportionale Partizipation benachteiligter Gruppen in „staatlichen Strukturen“ (Art. 21); proportionale Vertretung von Frauen, Dalits (Unberührbare, niedrigste Kaste, ca. 13% der Bevölkerung), indigenen Völkern und Bewohnern rückständiger Gebiete, Madhesi und anderen Gruppen in den Parteilisten zu den Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung (Art. 63, 4) und Einrichtung von lokalen Gebietskörperschaften (Art. 139). Nepal soll ein föderaler Staat werden, allerdings ohne klare Spezifikationen (Art. 138).

Die Ausarbeitung einer endgültigen republikanischen Verfassung obliegt einer Verfassungsgebenden Versammlung, deren Amtszeit im Mai 2010 um ein Jahr verlängert worden ist.

Lateinamerika

In Lateinamerika gab es während der letzten Dekade keine hoch eskalierten Bürgerkriege mehr, wenn man den Kampf der Regierung (mit Hilfe rechtsgerichteter Milizen) gegen linksgerichtete Guerillagruppen in Kolumbien ausnimmt.¹⁰ Allerdings waren in der Region sehr wohl fortgesetzt Gewaltereignisse zu beobachten, die in Verbindung zu realen oder perzipierten Benachteiligungen von nationalen Minderheiten stehen. Ob dies immer noch die Grundlage der Gewalt in Kolumbien ist, mag angezweifelt werden (indigene Völker stellen hier nur ca. 3% der Bevölkerung). Wichtige Verfassungsänderungen verzeichneten im gewählten Zeitraum folgende Staaten mit „gespaltenen Gesellschaften“: Bolivien, Chile, Dominikanische Republik, Ecuador, Kolumbien und Venezuela, wobei erneut Verfassungsänderungen zur Sicherung der Macht der exekutiven Spitze (z.B. in Kolumbien und Venezuela) eines der prominenten Motive war (Nolte/Horn 2009).

Die Aufnahme von kollektiven Rechten ethnischer Gruppen (v.a. indigene Völker, afrikanisch-stämmige Bevölkerungsgruppen) in einzelne Verfassungen ist keine Folge von Friedensprozessen, sondern der Anerkennung dieser Rechte in internationalen Menschenrechtsinstrumenten. Dies gilt auch für jüngere Verfassungsän-

⁹ Die Malediven werden nicht im *Minorities at Risk-Projekt* geführt. Die neue Verfassung von 2008 schafft die Voraussetzungen für eine Mehrparteiendemokratie, erkennt aber Nicht-Muslimen die Staatsbürgerschaft ab. Eklatanter ist das Auslassen von Nepal in der Datenbank.

¹⁰ Zusammenhänge zwischen Verfassungsänderungen und Friedensverträgen können für den Anfang der 1990er Jahre sowohl für Kolumbien als auch Guatemala geltend gemacht werden.

derungen in Ecuador und Bolivien. Sie erfolgten nach breitem sozialen Protest, aber nicht nach landesweiter Gewalteskalation. In beiden Staaten verläuft die Hauptkonfliktlinie zwischen den wirtschaftlich und kulturell benachteiligten Indigenas, die zumeist auf dem Land wohnen, und der besser gestellten Stadtbevölkerung. Eine feste Anzahl von Sitzen in Parlament (Bolivien) bzw. Kongress (Venezuela, Kolumbien) und die Anerkennung von Rechtspluralismus sollen diese Konflikte entschärfen. In Bolivien wurden darüber hinausgehende Quotenregelungen verfügt.

Nahost/Nordafrika (MENA-Region)

Oberflächlich sind nur wenige Staaten in der MENA-Region ethnisch divers (Afghanistan, Iran und vor allem Irak). Dennoch leben in einigen Staaten bedeutende nationale Minderheiten (Syrien: Kurden, Algerien/Marokko: Berber, etc.). Allerdings gibt es eine Reihe von Gesellschaften mit religiösen Konfliktlinien zwischen Sunniten und Schiiten (z.B. Bahrain, Yemen, letzteres nicht im *Minorities at Risk-Datensatz* geführt), zwischen christlichen Gruppen (Libanon) oder – wie in Ägypten – zwischen Kopten und Muslimen. Neben andauernden (Israel/Palästina) und ganz neuen, wissenschaftlich noch wenig durchdrungenen Gewaltkonflikten in Nordafrika und auf der Arabischen Halbinsel fällt ein Staat für die Periode 2005-2010 besonders auf: Im Irak kam es in jüngster Zeit sowohl zu wichtigen Waffenstillständen als auch Verfassungsänderungen.

Im Irak wurde die neue Verfassung 2005 angenommen. Entgegen den Wünschen der Sunniten war das Ergebnis zunächst ein Föderalismus mit wenigen großen Regionen und wenig eingebauten Mechanismen interethnischer bzw. -religiöser Kooperation. Allerdings wurden auch 18 Provinzen im sunnitischen Interesse eingeführt. Mitspracherechte bei der Verteilung der Erdöleinkommen und ein relativ stark ausgeprägtes Subsidiaritätsprinzip zugunsten der Regionen und insbesondere Kurdistans (Art. 111 ff.) kommen einigen Idealen des Konkordanzprinzips nahe, andere eher nicht. Es wurde eine zweite Kammer zur Repräsentation von Minderheitenrechten vorgesehen (Art. 62) und in den Übergangsbestimmungen ein Präsidialrat bestimmt (besetzt von je einem Kurden, Sunniten und Schiiten), der einstimmig entscheiden sollte: Daraus zog Vizepräsident al-Hashemi 2009 den Schluss, er könne gegen das neue Wahlgesetz ein Veto aussprechen (er wurde vom Verfassungsgericht eines besseren belehrt). Viele Ausführungsbestimmungen fehlen. Erste Nachkriegswahlen wurden eher von partikularistischen Parteien gewonnen, aber die Wahlen 2010 – nach der Beendigung gewaltsamer Konflikte mit einer Reihe von Mi-

lizen – sah „Zentralisten“ vorn (Fürting 2010), ein Hinweis darauf, dass Verfassung und Wahlrecht eher als flexibel erscheinen. Allerdings war die folgende Regierungsbildung dann wieder stark von einem Abkommen zwischen den ethnisch-religiösen Blöcken geprägt. Ein vorübergehender Waffenstillstand mit der Al-Mahdi-Armee 2007/2008 wurde im März 2008 durch eine Offensive der Regierungstruppen einseitig beendet. Verfassungsprozess und Friedensinitiativen scheinen daher wenig Verbindungen miteinander gehabt zu haben, aber zum Zeitpunkt ihrer Einführung sorgte die unter starker US-Einflussnahme erarbeitete Verfassung für deutliche Entspannung.

Die Verfassungsänderung in Algerien (2008), die im Schnelldurchlauf stattfand, und deren zentraler Punkt darin bestand, Präsident Bouteflika eine dritte Amtszeit zu ermöglichen, wurde insbesondere von Berber-Politikern kritisiert. In Ägypten ließ Präsident Mubarak die Verfassung 2005 und 2007 teilweise erheblich verändern und dann per Referendum annehmen. Die wesentlichen Änderungen betrafen eine Hinwendung zum Kapitalismus, während nur wenige freiheitliche Reformschritte Eingang in den Text fanden. Die Revolution vom Januar 2011 führte zu einer Verfassungsmodifikation, die durch ein Referendum am 19. März 2011 angenommen wurde. Angehörige der religiösen Minderheit der Kopten stimmten mehrheitlich gegen den Verfassungsentwurf, weil dieser den Artikel 2 nicht abschaffte, der Ägypten als muslimisches Land ausweist.

Auffälligkeiten und offene Fragen

Ein Überblick (vgl. Tabelle 1) zeigt, dass es nach strengen Kriterien und in einem kürzeren Beobachtungszeitraum offensichtlich nur eine geringe Verbindung von Verfassungsänderungen und Friedensschlüssen in „gespaltenen Gesellschaften“ gibt. Allerdings ist zu bedenken, dass sowohl Verfassungsänderungs- als auch Friedensprozesse häufig längerfristig angelegt sind und mitunter gegenseitige „Spätfolgen“ entfalten.

Offensichtlich gibt es in den Verfassungsreformen große Bandbreiten zwischen den umfassend neu erstellten Verfassungen (darunter solche mit konkordanzdemokratischen Ansprüchen, siehe Burundi), Übergangsverfassungen (darunter solchen mit vielen starken Konkordanzelementen, siehe Nepal, Sudan) und mehr oder minder tiefgreifenden Reformen einzelner Paragraphen.

Unter den friedenspolitisch intendierten Verfassungsinhalten ist die Stärkung dezentraler Elemente der augenfälligste Aspekt jüngerer Reformen; dies dient immer auch der Stärkung von Gruppenautonomie. Große Koalitionen sind in Übergangsverfassungen ebenfalls

prominent (Irak, Nepal, Sudan). Dagegen werden Proorzregeln selten kodifiziert und Vetomöglichkeiten als Entscheidungsfindung im Konsensmodus formuliert, aber nicht immer zweifelsfrei (siehe Irak, DR Kongo).

Es ist feststellen, dass viele Verfassungsänderungen in „gespaltenen Gesellschaften“ nicht direkt zur Konfliktminderung konzipiert werden. Besonders bedeutsam sind Verfassungsänderungen, die darauf abzielten, die Befugnisse des Staatspräsidenten entweder auszuweiten oder einzuschränken. Konflikte wurden durch solche Regelungen mitunter zwar sichtbar verschärft (Kamerun, Niger, Venezuela), ohne dass es in diesen Fällen zu offenem Bürgerkrieg gekommen wäre.

Offensichtlich spielen Prozessfaktoren eine große Rolle dafür, dass maßgeschneiderte Verfassungen zur Entschärfung von Konflikten in „gespaltenen Gesellschaften“ nicht entstehen. Neben dem fehlenden Überblick über Al-

ternativen und dem Gewicht historischer Erfahrungen sind es hauptsächlich die Interessen der Konfliktparteien und deren Angst um die eigene Sicherheit, die ein optimales *constitutional engineering* verhindern. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass die Akteure aus Erfahrung lernen – auch nach der Annahme einer (Übergangs-)Verfassung kann nachgebessert werden!

Wie die verfassungsrechtlichen Mechanismen zur Bearbeitung von Konfliktursachen in „gespaltenen Gesellschaften“ in der Realität funktionieren, ist nicht Gegenstand dieser Analyse. Es lohnt sich aber, hierauf einen genaueren Blick zu werfen. Überraschend ist der klare Befund, dass Verfassungsänderungen zumindest in der jüngsten Vergangenheit selten zur Konfliktminderung eingesetzt wurden.

Literatur

Brancati, Dawn (2009), *Peace by Design: Managing Intrastate Conflict Through Decentralization*, Oxford, New York: Oxford University Press.

Horowitz, Donald L. (1985), *Ethnic Groups in Conflict: Theories, Patterns, and Policies*, Berkeley, California: University of California Press.

Horowitz, Donald L. (2008), Conciliatory Institutions and Constitutional Processes in Post-conflict States, *William & Mary Law Review*, 49, 4, online: <<http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol49/iss4/7>>.

Jarstad, Anna und Désirée Nilsson (2008), From Words to Deeds, The Implementation of Power-Sharing Pacts in Peace Accords, *Conflict Management and Peace Science*, 25, 3, 206-223.

Kreutz, Joakim (2010), How and When Armed Conflicts End: Introducing the UCDP Conflict Termination Dataset, *Journal of Peace Research*, 47, 2, 243-250.

Lijphart, Arend (1977), *Democracy in Plural Societies: A Comprehensive Exploration*, New Haven: Yale University Press.

Minorities at Risk Project (2009), *Minorities at Risk Dataset*, College Park, MD: Center for International Development and Conflict Management, online:<www.cidcm.umd.edu/mar/> 04.04.2011.

Reilly, Benjamin (2001), *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge:Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni (1994), *Comparative Constitutional Engineering*, Basingstoke: Macmillan Press.

Waldner, David (2009), *The Limits of Institutional Engineering: Lessons from Iraq*, Washington/D.C.: United States Institute for Peace Press.

Widner, Jennifer A. (2008), Constitution Writing in Post-conflict Settings: An Overview, *William & Mary Law Review*, 49, 4, online: <<http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol49/iss4/16>>.

Tab. 1: Wichtige Verfassungsänderungen/wichtige Friedensschlüsse in „gespaltenen Gesellschaften“ (2005-2010) *				
	Afrika	Asien	Lateinamerika	Arabische Welt
Verfassungsänderung	Angola	Bangladesh	Bolivien	Algerien
	Burundi	Bhutan	Chile	Ägypten
	Djibouti	Myanmar	Dominikanische Republik	Irak
	DR Kongo	(Nepal)	Ecuador	
	Kamerun	Pakistan	Kolumbien	
	Kenya	Sri Lanka	Venezuela	
	Madagaskar	Taiwan		
	Mauretanien	Thailand		
	Niger			
	Ruanda			
	Sudan			
	Tschad			
	Uganda			
Zimbabwe				
Friedensschluss	Burundi	Indonesien,	-	Irak
	DR Kongo	(Nepal)		
	Mali			
	Niger			
	Sudan			
Tschad				
Beides	Burundi	(Nepal)	-	Irak
	DR Kongo			
	Niger			
	Sudan			
	Tschad			

Quellen: Minorities at Risk-Project data (Nepal nicht enthalten), UCDP war termination dataset, GIGA Datenbank Verfassungsänderungen in Afrika und eigene Recherchen; Verfassungsänderungen in Niger und Tschad hatten offensichtlich keinen Bezug zu den jeweiligen Friedensschlüssen; die Verfassung der DR Kongo gilt als weitgehend bedeutungslos.

* Komoren, Malawi, Mozambique, Swaziland und ZAR sind nicht im *Minorities at Risk-Projekt* erfasst.

■ Der Autor

Dr. Andreas Mehler ist Direktor des GIGA Instituts für Afrika-Studien.

E-Mail: <mehler@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.en.giga-hamburg.de/mehler>>.

Mein Dank gilt Sandra Destradi, Henner Fürtig, Sabine Kurtenbach, Konrad Lais, Stephan Rosiny, Alexander Stroh und Almut Schilling-Vacaflor für viele hilfreiche Hinweise.

■ GIGA-Forschung zum Thema

Das Forschungsteam „Kriegs- und Friedensprozesse“ im Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“ untersucht organisierte Gewaltkonflikte auf zwischen- und innerstaatlicher Ebene sowie die Faktoren, die den erfolgreichen Übergang zu einem Friedensprozess begünstigen oder verhindern. Im „Pakt für Forschung und Innovation“ haben Matthias Basedau, Sabine Kurtenbach und Andreas Mehler einen Antrag zur Förderung eines internationalen Netzwerks gestellt, das *institutions for sustainable peace* auf breiter Ebene untersuchen soll. Hierzu wird am 13./14. April 2011 eine von der Fritz-Thyssen-Stiftung unterstützte „pre-conference“ am GIGA veranstaltet – online: <www.giga-hamburg.de/institutions-for-peace>.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

(Weitere Foci zum Thema Verfassungsänderung sind im Entstehen.)

Bünthe, Marco (2008), *Autoritarismus im Wandel*, GIGA Focus Asien, 7, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.

Destradi, Sandra und Andreas Mehler (2010), *Wann, wie und warum enden Kriege?*, GIGA Focus Global, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Fürtig, Henner (2010), *Parlamentswahlen im Irak: Licht am Ende des Tunnels?*, GIGA Focus Nahost, 3, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost>.

Mehler, Andreas (2009), *Peace and Power Sharing in Africa: a not so Obvious Relationship*, in: *African Affairs*, 108, 432, 453-473.

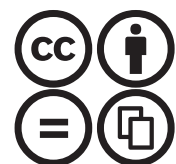
Nolte, Detlef und Philipp Horn (2009), *Verfassungspopulismus und Verfassungswandel in Lateinamerika*, GIGA Focus Lateinamerika, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

Schilling-Vacaflor, Almut und Anna Barrera (2011), *Lateinamerikas neue Verfassungen: Triebfedern für direkte Demokratie und soziale Rechte?*, GIGA Focus Lateinamerika, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

Stroh, Alexander (2010), *Electoral Rules of the Authoritarian Game: Undemocratic Effects of Proportional Representation in Rwanda*, in: *Journal of Eastern African Studies*, 4, 1, 1-19.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Andreas Mehler; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A Focus
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

IMPRESSUM