SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Lateinamerika: flexible Verfassungen und starre Machtstrukturen

Nolte, Detlef

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:
Nolte, D. (2015). *Lateinamerika: flexible Verfassungen und starre Machtstrukturen.* (GIGA Focus Lateinamerika, 8). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-454377

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 Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Lateinamerika-Studien

Nummer 8
2015
ISSN 1862-3573

LATEINAMERIKA

Lateinamerika: Flexible Verfassungen und starre Machtstrukturen

Detlef Nolte

Während in Kolumbien im Juni 2015 die Verfassung geändert wurde, um die Wiederwahl von Präsidenten zu verbieten, wurde fast zeitgleich in der Dominikanischen Republik die direkte Wiederwahl ermöglicht. In Chile wiederum präsentierte Präsidentin Bachelet am 13. Oktober 2015 einen detaillierten Zeitplan zur grundlegenden Umgestaltung der Verfassung.

Analyse

Verfassungen werden in Lateinamerika häufig reformiert, entweder durch Änderung einzelner Artikel oder durch Verabschiedung neuer Verfassungen. Verfassungsänderungen ermöglichen Politikwechsel, schaffen Raum für die Mobilisierung der Bürger und verändern die politischen Spielregeln zugunsten einzelner Akteure. Aber nur selten dringen sie in den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien bis in den „Maschinenraum" der Machtausübung vor: Während das Führungspersonal ausgetauscht wird, ändert sich nur wenig an den Mechanismen der Machtsicherung.

- Seit 2010 hat die Zahl der Verfassungsänderungen in Lateinamerika deutlich zugenommen. Das Gesamtbild eines von Reformeifer getriebenen Kontinents muss jedoch relativiert werden. Die Reformen sind sehr ungleichmäßig verteilt und unterscheiden sich deutlich in Umfang und Reichweite.
- Die Hälfte aller Reformen entfällt auf Mexiko und Brasilien. Viele der Verfassungsänderungen in beiden Ländern geben tagespolitischen Entscheidungen Verfassungsrang. Diese Konstitutionalisierung von Politikinhalten führt zu einem Zyklus permanenter Verfassungsreformen.
- Der „neue Konstitutionalismus" gibt der Verfassungsentwicklung in Lateinamerika wichtige Impulse. Soziale Rechte werden gestärkt, neue Partizipationsmechanismen eingeführt, indigene Rechte anerkannt und die Natur besser geschützt. Die Umsetzung dieser Neuerungen stößt jedoch in der Praxis auf große Widerstände.
- Ein wiederkehrendes Thema der Verfassungsreformen ist die (Nicht-)Wiederwahl von Präsidenten. Es gibt eine klare Tendenz zugunsten der Wiederwahl, neuerdings sogar ohne Beschränkung. Dadurch werden Machtkonfigurationen verfestigt.

Schlagwörter: Lateinamerika, politisches System/Regierungssystem, Verfassungsänderung/Verfassungsreform, Wahl/Abstimmung, neuer Konstitutionalismus

open access

Verfassungsreformen sind in Mode

Verfassungsänderungen sind in Lateinamerika in Mode gekommen. Über ihre Notwendigkeit und ihre Ergebnisse wird kontrovers diskutiert. Bereits im März 2014 erschien in der britischen Zeitschrift *The Economist* ein Artikel mit der Überschrift: „Lateinamerikanische Politiker fummeln zu viel an ihren Verfassungen herum". Lateinamerikanische Autoren (Eustace 2014; Salazar 2014) benutzen Adjektive wie „fluid", „formbar" oder „plastisch" für Verfassungen, um den in einigen Ländern permanenten Reformprozess zu charakterisieren. Andere Autoren (Basset 2014) beklagen den Ausbruch einer *reformitis constitucional*: Aus ihrer Sicht verhindert der stetige Wandel eine Konsolidierung der gerade veränderten Strukturen.

Die Varianz der Veränderungen reicht von der Erarbeitung einer neuen Verfassung bis zu Verfassungsänderungen, die einen oder mehrere Artikel umfassen können. Im Extremfall kann eine Verfassungsänderung allerdings auch so viele Artikel umfassen, dass das Ergebnis eine grundsätzlich umgestaltete Verfassung ist. Dies gilt für die chilenische Verfassungsreform von 2005 (54 Artikel), mit der die meisten autoritären Elemente der Pinochet-Verfassung getilgt wurden, oder die nicaraguanische Verfassungsreform von 2014 (58 Artikel), mit der Präsident Ortega seine Herrschaft absichern will. Verfassungsreformen können also sehr unterschiedliche Ziele haben: die Tilgung autoritärer Elemente, die persönliche Machtsicherung oder die Bewältigung politischer Legitimationskrisen.

Letzteres gilt für den Vorschlag eines Referendums der brasilianischen Präsidentin Dilma Rousseff im Juni 2013. In Reaktion auf soziale Mobilisierungsprozesse und Proteste gegen Korruption in der politischen Elite wollte sie eine verfassunggebende Versammlung wählen lassen. Der Vorschlag scheiterte an Widerständen im Kongress.

Die chilenische Präsidentin Michelle Bachelet kündigte bereits in ihrem Wahlprogramm vom Oktober 2013 die Verabschiedung einer neuen Verfassung an. Mit ihrem Amtsantritt im März 2014 begann eine breite Diskussion darüber, wie die Neugestaltung der Verfassung eingeleitet werden kann. Dabei geht es einerseits um das Ausmaß der Bürgerbeteiligung, andererseits um die Fragen, inwieweit die Reformen nach den Regeln der geltenden Verfassung vorgenommen werden sollen (oder müssen) oder ob ein konstitutioneller Neustart angestrebt werden sollte.

In einer landesweit ausgestrahlten Fernsehansprache skizzierte Bachelet am 13. Oktober 2015 das weitere Vorgehen:

- Bis März 2016 soll eine politische Bildungskampagne zur Information der Bürgerinnen und Bürger über die geplante Verfassungsreform durchgeführt werden.
- Bis Oktober 2016 sollen Bürgerforen auf kommunaler, provinzieller und regionaler Ebene die Grundlinien der Verfassungsreform beraten.
- Im ersten Halbjahr 2017 soll dem Kongress der Entwurf für eine neue Verfassung vorgelegt werden.

Parallel zur inhaltlichen Verfassungsdiskussion soll über das Verfahren der Verfassungsreform entschieden werden. Bis Ende 2016 will die Regierung dem Kongress einen Vorschlag zur Reform der geltenden Verfassung vorlegen, die deren Ersetzung möglich macht und welchem der Kongress mit Zweidrittelmehrheit zustimmen muss. Zur Auswahl sollen drei Verfahren gestellt werden: eine bikamerale Verfassungskommission aus Senatoren und Abgeordneten, eine gemischte verfassunggebende Versammlung aus Parlamentariern und Bürgern oder eine eigenständige verfassunggebende Versammlung. Gegebenenfalls kann der Kongress auch die Wähler über die drei Optionen abstimmen lassen. Über den einzuschlagenden Weg entscheidet der neu gewählte Kongress mit einer Dreifünftelmehrheit.

Der vorgesehene Weg zu einer neuen Verfassung ist lang und bietet vielerlei Möglichkeiten für Verzögerungen und Blockaden. Zugleich zwingt er zur Suche nach breiten Mehrheiten, was die Legitimation der künftigen Verfassung erhöhen könnte.

Verfassungsreformen als Zauberformel und Tagespolitik

Was die Situation von Dilma Rousseff und Michelle Bachelet verbindet, sind niedrige Umfragewerte und eine generalisierte Unzufriedenheit mit der politischen Führungsschicht. Verfassungsreformen scheinen in dieser Situation einen Ausweg aus der politischen Legitimationskrise zu bieten. Sie können aber auch als ein Manöver betrachtet werden, um die Öffentlichkeit von anderen Themen abzulenken. Eine bessere Respektierung der Prinzipen guter Regierungsführung – soweit sie in der jeweils geltenden Verfassung verankert sind – wäre die einfachere Lösung. Zeitweise vermitteln Politiker und Medien in Lateinamerika den Eindruck, dass mit dem Ausrufen des Zauberworts „Verfas-

sungsreform“ alle Probleme auf magische Weise verschwinden. Viele Reformen sind von großem Pathos begleitet.

Zwischen 1990 und 2014 lassen sich insgesamt 386 Teilreformen lateinamerikanischer Verfassungen feststellen (d.h. im Jahresdurchschnitt 15 Reformen). Die Tendenz ist steigend: Von 2000 bis 2009 waren es insgesamt 165 Reformen (zudem wurden in den Jahren 2008 und 2009 zwei neue Verfassungen verabschiedet), von 2010 bis 2014 waren es bereits 90 Reformen (und eine neue Verfassung) und auch im laufenden Jahr 2015 lassen sich schon 15 Verfassungsänderungen registrieren. Das Gesamtbild eines von Reformeifer getriebenen Kontinents muss jedoch relativiert werden, denn die Reformen sind sehr ungleichmäßig verteilt. Die Hälfte der Reformen entfallen auf Mexiko, den Spitzenreiter, und Brasilien. Danach kommt eine Gruppe von fünf Ländern mit einer mittleren Reformfrequenz (Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras und Kolumbien) und eine weitere von elf Ländern, in denen Verfassungsreformen eher selten vorkommen.

In Brasilien und Mexiko werden Verfassungen deshalb so häufig geändert, weil Politikbereiche in die Verfassung aufgenommen werden, die in anderen Ländern über die normale Gesetzgebung geregelt werden. Diese „Konstitutionalisierung von Politik“ dient dem Zweck, bestimmte Politikinhalte in der Verfassung abzusichern. Im Ergebnis führt dies zu einem Teufelskreis: Jede Neuausrichtung der Politik setzt eine Verfassungsänderung voraus. Von den fünf brasilianischen Verfassungsänderungen des Jahres 2015 betraf eine die Bewässerung von Familienbetrieben, eine andere die Besteuerung des interurbanen Transportwesens. Im Zeitverlauf akkumulieren die Reformen. In Mexiko wurden seit 1917 80 Prozent der Artikel der Verfassung mehrfach modifiziert, im Durchschnitt jeder dieser Artikel fünfmal. Überdies machen in Brasilien die für Verfassungsänderungen notwendigen Mehrheiten übergroße Koalitionen notwendig, die das Regieren erschweren und den Präsidenten oder die Präsidentin mit der Aufgabe konfrontieren, permanent eine Vielzahl von Koalitionspartnern zufriedenzustellen.

Neuer Konstitutionalismus

In der Debatte über den lateinamerikanischen Verfassungswandel werden nicht so sehr einzelne Reformen thematisiert, als vielmehr die Verabschiedung neuer Verfassungen wie in Ecuador 2008 und in Bolivien 2009. Verfassungsrechtler und Politikwissenschaftler haben in diesem Zusammenhang das Konzept des „neuen Konstitutionalismus“ entwickelt. Auch die Verfassungsreform in Venezuela von 1998 wird mit diesem Konzept in Verbindung gebracht.

Die Reformen und der Prozess der Verfassunggebung waren in den genannten Ländern umstritten, weil sie zwar die Machtverhältnisse zwischen den politischen Eliten, nicht aber die Mechanismen politischer Machtausübung veränderten. Die politischen Systeme sind weiterhin durch eine hohe Machtkonzentration im Präsidentenamt charakterisiert. In dieser Hinsicht sind die neuen Verfassungen eher konservativ und wenig innovativ.

Neu sind andere Aspekte, wie die Verankerung von Elementen direkter Demokratie, die aber häufig als Instrumente plebiszitärer Demokratie verwendet werden. Zuweilen entsteht der Eindruck, dass Partizipation nur dann erwünscht ist, wenn die Regierung dadurch Unterstützung erfährt. Oppositionelle soziale Bewegungen werden demgegenüber diskreditiert oder offen bekämpft. Dies gilt auch für indigene Bewegungen. Zudem gibt es Bestrebungen, die externe Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen zu beschränken.

Darüber hinaus wurden in den Verfassungen viele soziale und kollektive Rechte verankert, bis zu deren Umsetzung jedoch ein langer Weg zu beschreiten ist. Die Verfassungen enthalten utopische Elemente, die von Verfassungsrechtlern als „schlafende Klauseln“ bezeichnet werden und die nur unter günstigen Rahmenbedingungen umgesetzt werden können. Auch das Konzept des Nationalstaates wurde verändert: Entsprechend ihrer multiethnischen Bevölkerung sind Bolivien und Ecuador jetzt offiziell „plurinationale Staaten“, die im Hinblick auf die indigene Bevölkerung für einen Rechtspluralismus und deren Einbeziehung in politische Entscheidungsprozesse eintreten. Besondere Bedeutung wird in beiden Verfassungen dem Schutz der Natur eingeräumt. Allerdings wird dieses Rechtsgut häufig vernachlässigt, wenn es um die Ausbeutung von Rohstoffen geht.

Einzelne Teilkomponenten dieses neuen Konstitutionalismus sind auch in andere lateinamerikanische Verfassungen eingeflossen. So versteht sich Costa Rica seit einer Verfassungsreform vom Juni 2015 als „demokratische, freie, unabhängige, multiethnische und plurikulturelle Republik“. Auch in der aktuellen Diskussion über die Reform der chilenischen Verfassung kommt dem Thema indigene Rechte Bedeutung zu (Fuentes 2015).

Die Einbeziehung neuer Rechte und Versprechungen in die Verfassungen lässt deren Umfang wachsen. Die Verfassungen von Bolivien (411 Artikel) und Ecuador (444 Artikel) sind die bisher umfassendsten Verfassungen in Lateinamerika. Die neue Verfassung der Dominikanischen Republik von 2010 ist zwar nicht ganz so umfangreich (277 Artikel), aber deutlich länger als die vorherige Verfassung (120 Artikel). Das deutsche Grundgesetz kommt demgegenüber einschließlich der Übergangs- und Schlussbestimmungen auf gerade einmal 146 Artikel.

Der Maschinenraum der Machtausübung bleibt intakt

Der argentinische Jurist und Politikwissenschaftler Roberto Gargarella (2013, 2015) hat darauf hingewiesen, dass die Verfassungsreformen in Lateinamerika unbeschadet ihrer großen Zahl nicht bis zum „Maschinenraum" vorgedrungen sind, wo es um den Modus der Machtausübung in den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien geht. Die Macht der lateinamerikanischen Präsidenten sei nicht eingeschränkt, sondern in einigen Bereichen sogar erweitert worden. Der „Maschinenraum" umschreibt den Kern der lateinamerikanischen Präsidialdemokratie, in der die Präsidenten über viel Macht im Gesetzgebungsprozess und über umfassende Notstandskompetenzen verfügen (Cheibub et al. 2012). So haben viele lateinamerikanische Präsidenten die Möglichkeit, den Gesetzgebungsprozess über Dekrete zu umgehen oder zu beschleunigen; zudem verfügen sie in Schlüsselbereichen (etwa bei Gesetzen, die zu Staatsausgaben führen) über das Recht zur ausschließlichen Gesetzgebungsinitiative.

Der argentinische Politikwissenschaftler Gabriel Negretto (2013) verweist allerdings darauf, dass die Macht der lateinamerikanischen Präsidenten im Zeitverlauf auch beschnitten wurde. So werden lokale Autoritäten wie Bürgermeister nicht mehr ernannt, sondern jetzt überwiegend von den Bürgern gewählt. Auch die Kontrollkompetenzen des Parlaments wurden in vielen Ländern erweitert.

Letztendlich hängt die Funktionsweise einer Verfassung von den Mehrheitsverhältnissen ab. Ein Präsident ohne eigene oder mit nur knapper parlamentarischer Mehrheit kann vom Parlament eher kontrolliert werden. Schwache Präsidenten, die über keine parlamentarische Mehrheit verfügen, laufen in einem Konflikt mit dem Parlament oder bei massiven politischen Protesten Gefahr, ihr Amt zu verlieren. Das belegt die große Zahl von insgesamt 17 lateinamerikanischen Präsidenten, die seit 1989 vorzeitig aus dem Amt schieden. Zuletzt musste in Guatemala Präsident Otto Pérez Molina aufgrund von Korruptionsvorwürfen zurücktreten.

Solange Präsidenten jedoch über eine Mehrheit im Parlament verfügen (oder zumindest über eine Sperrminorität gegen ein Amtsenthebungsverfahren), ist es schwer, sie zu stürzen. Bei einer deutlichen parlamentarischen Mehrheit des Präsidenten kommt seinen verfassungsgemäßen Kompetenzen eine größere Bedeutung zu als den Kontrollmöglichkeiten des Parlaments. Auch andere staatliche Organe wie die Justiz können dann leicht durch die Exekutive kontrolliert werden.

Bei einer solchen Konstellation kommt es auf den Schutz der Minderheitenrechte in der Verfassung an. Während klassische liberale Verfassungen die Macht der Mehrheit beschneiden, ermöglichen die Verfassungen des „neuen Konstitutionalismus" die Durchsetzung von Mehrheitsinteressen, gegebenenfalls auch unter Ausschluss der Minderheit. Dann haben die Gerichte und deren Unabhängigkeit eine besondere Bedeutung für den Schutz politischer Freiheits- und Minderheitenrechte. Eine Verfassung kann viele neue soziale Rechte und erweiterte Partizipationsmöglichkeiten der Bürger enthalten, doch ohne eine starke und unabhängige Justiz, die dabei hilft, diese Rechte auch durchzusetzen bzw. zu verteidigen, sind das im Extremfall nur Buchstaben und unerfüllte Versprechen. Eine Bewertung von Verfassungen kann sich deshalb nicht auf Einzelaspekte beschränken, sondern muss das Zusammenspiel der Teilkomponenten im Blick haben.

Im Maschinenraum: die Wiederwahl von Präsidenten

Eine Verfassung definiert die Grundregeln des politischen Wettbewerbs. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass politische Akteure bestrebt sind, die Spielregeln zu ihren Gunsten zu verändern. Dies gilt insbesondere für das Wahlrecht. Besonders häufig wurden in Lateinamerika in den vergangenen Jahren solche Verfassungsartikel modifiziert, die sich auf die Wiederwahlmöglichkeiten für das Präsidentenamt beziehen. Traditionell hatten die lateinamerikanischen Verfassungen eine direkte Wiederwahl von Präsidenten ausgeschlossen. Damit sollte der „Verewigung" einzelner Präsidenten an der Macht vorgebeugt werden, die mit dem Zugriff auf staatliche Ressourcen über einen Wettbewerbsvorteil verfügen. Außerdem hatten sich Diktatoren – wie etwa Stroessner in Paraguay, Somoza in Nicaragua oder Trujillo in der Dominikanischen Republik – ihre

Macht immer wieder durch Scheinwahlen bestätigen lassen. Das Nein zur Wiederwahl des Langzeitpräsidenten Porfirio Díaz war einer der zentralen Mobilisierungsfaktoren im Vorfeld der mexikanischen Revolution.

Es gibt politische und wissenschaftliche Argumente für und gegen die Wiederwahl von Präsidenten. So bietet die Wiederwahl die Möglichkeit, eine gute Amtsführung zu belohnen. Das Verbot der Wiederwahl schränkt einerseits die Wahloptionen der Bürger und andererseits das passive Wahlrecht der ausgeschlossenen Kandidaten ein. Zudem lassen sich größere politische Projekte möglicherweise in einer Amtsperiode nicht verwirklichen. Gegen die Wiederwahloption spricht die große Machtfülle der lateinamerikanischen Präsidenten, die ihnen bei Wahlen einen Wettbewerbsvorteil verschaffen kann. In Kolumbien sollte das Verbot der Wiederwahl im Juni 2015 nach Aussagen von Präsident Santos „die Tür für den tropischen *caudillismo* schließen". Demgegenüber wurde in der Dominikanischen Republik die Einführung der Möglichkeit für Präsidenten, sich unmittelbar nach einer Amtsperiode erneut zur Wahl zu stellen, als Zeichen der Stärke der demokratischen Institutionen gedeutet.

Seit 1990 haben zwölf Länder Lateinamerikas ihre Verfassungen im Hinblick auf die Wiederwahlmöglichkeiten verändert und sechs Länder haben die entsprechenden Artikel sogar mehrfach modifiziert, besonders häufig geschah dies in Kolumbien und der Dominikanischen Republik. Dabei wurden die Wiederwahlregelungen im Allgemeinen weniger restriktiv gestaltet: Statt eines Verbots der Wiederwahl wurde die nicht unmittelbare Wiederwahl eingeführt, statt der nicht unmittelbaren Wiederwahl die direkte Wiederwahl (siehe Tabelle 1).

Über die Zulässigkeit der Wiederwahl von Präsidenten entscheiden nicht allein die Bürger und/oder ihre Repräsentanten. Im Falle Costa Ricas erklärte der Oberste Gerichtshof im Jahr 2003 eine Verfassungsreform aus dem Jahr 1969, mit der ein absolutes Wiederwahlverbot eingeführt wurde, aus formalen Gründen für verfassungswidrig. Nach dem Gerichtsentscheid trat wieder der ursprüngliche Verfassungstext in Kraft, der eine Wiederwahl nach zwei dazwischenliegenden Amtsperioden ermöglicht. Im Fall Nicaraguas hätte Präsident Ortega im Jahr 2011 nach der damals geltenden Verfassung nicht erneut kandidieren dürfen. Er klagte dagegen vor dem Obersten Gerichtshof mit der Begründung, das Verbot beschränke seine Bürgerrechte. Der Oberste Gerichtshof erklärte den entsprechenden Artikel der Verfassung für verfassungswidrig. Als die Sandinisten dann nach den Wahlen 2011 eine Mehrheit im Kongress hatten, wurde die Verfassung entsprechend angepasst (2014). Mit der Entscheidung des nicaraguanischen Obersten Gerichtshofs wurde ein gefährlicher Präzedenzfall geschaffen. Mittels einer willfährigen Mehrheit im Verfassungsgericht oder Obersten Gericht können Präsidenten Teile der Verfassung verändern, ohne dass sie dazu einen formalen Reformprozess einleiten müssen.

Das nicaraguanische Beispiel regte zur Nachahmung an. Noch im Jahr 2009 war ein honduranischer Präsident (Manuel Zelaya) abgesetzt worden, weil er in einem Referendum die Zustimmung zu einer entsprechenden Verfassungsänderung einholen wollte. Doch im April 2015 erklärte der Oberste Gerichtshof den Artikel in der honduranischen Verfassung von 1982 für verfassungswidrig, der eine Wiederwahl des Präsidenten verbot und das Bestreben, diesen Verfassungsartikel selbst abzuschaffen, unter Strafe stellte. Damit ist in Honduras jetzt die unbeschränkte Wiederwahl von Präsidenten möglich; der aktuelle Amtsinhaber strebt eine erneute Kandidatur an.

Ein Präzedenzfall für die Zulassung der unbeschränkten Wiederwahl von Präsidenten wurde bereits im Jahr 2009 mit dem Verfassungsreferendum in Venezuela geschaffen. Weitere Länder könnten folgen. In Ecuador wird über die Abschaffung der Beschränkungen für die Wiederwahl debattiert und in Bolivien ist für Februar 2016 zu dieser Frage ein Verfassungsreferendum vorgesehen. Die Präsidenten in den genannten Ländern halten sich anscheinend für unersetzlich.

Es gibt aber auch Gegentendenzen. In Kolumbien wurde im Juni 2015 die Möglichkeit zur Wiederwahl von Präsidenten abgeschafft. Damit soll eine erneute Kandidatur von Ex-Präsident Álvaro Uribe verhindert werden. Auch andere Länder weichen vom allgemeinen Trend ab. Im März 2015 trat in Peru eine Verfassungsreform in Kraft, mit der die unmittelbare Wiederwahl von Bürgermeistern und Gouverneuren in den Regionen verboten wurde. In Brasilien wurde im Mai 2015 vom Abgeordnetenhaus in erster Lesung mit überwältigender Mehrheit eine Verfassungsänderung angenommen, um die unmittelbare Wiederwahl von Präsidenten, Gouverneuren und Bürgermeistern zu verbieten. Es bleibt abzuwarten, ob sich dieser Reformvorschlag letztendlich durchsetzen wird.

Wieder in eine andere Richtung weisen die Reformen in Mexiko. Dort trat im Februar 2014 eine

Tabelle 1: Verfassungsänderungen in Lateinamerika: Wiederwahl von Präsidenten

	Jahr	Verbot*	nicht unmittelbar nach einer oder zwei Wahl perioden*	unmittelbar (einmalig)*	unbeschränkt
Argentinien	1994		>	x	
Bolivien	2009		>	x	
Brasilien	1997		>	x	
Costa Rica	2003	>	x (2)		
Dominik. Republik	1994		x (1)	<	
	2002		>	x	
	2010		x (1)	<	
	2015		>	x	
Ecuador	1996	>	x (1)		
	2008		>	x	
Honduras	2015	>			x
Kolumbien	1991	x	<		
	2005	>		x	
	2015	x		<	
Nicaragua	1995		x	<	
	2014		>		x
Panama	1994		(1) > x (2)		
Paraguay	1992	x		<	
Peru	1993		>	x	
	2000		x	<	
Venezuela	1998		>	x	
	2009			>	x

* < / > = Richtung und Ausgangspunkt der Veränderung
Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Verfassungsreform in Kraft, mit der (ab 2018) erstmals die Senatoren (bis zu zwei Amtsperioden) und die Abgeordneten (bis zu vier Amtsperioden) direkt wiedergewählt werden können. Demgegenüber bleibt den Präsidenten wie bisher die Wiederwahl verwehrt. Damit ist Costa Rica jetzt das einzige lateinamerikanische Land, in dem eine direkte Wiederwahl von Abgeordneten nicht erlaubt ist.

Die Bestimmungen zur Wiederwahl zeigen, dass Verfassungsfragen Machtfragen sind. Dies gilt auch für die Auslegung der Verfassungen. Auch hier waren die Amtsinhaber immer schon kreativ, wenn es um die Verlängerung ihrer Amtszeit ging. Trat eine neue Verfassung in Kraft, wurde die vorausgegangene Amtszeit unter der alten Verfassung nicht berücksichtigt, soweit sie einer Wiederwahl im Wege stand.

Die Ermöglichung der Wiederwahl, und insbesondere der uneingeschränkten Wiederwahl, verstärkt den Personalismus in der lateinamerikanischen Politik. Politische Führer – bislang sind es überwiegend Männer –, die sich im Amt verewigen wollen, werden als wichtiger angesehen als politische Institutionen. Wenn diese persönlichen Machtambitionen im Wege stehen, werden sie gerne umgangen. Auch der Modus der Präsidentenwahl – Wahlsieg bei relativer Mehrheit oder bei absoluter Mehrheit (mit Stichwahl) – hängt vom jeweiligen Machtkalkül ab. Starke Parteien präferieren eher die relative Mehrheit (eventuell mit Einschränkungen: mindestens 40 Prozent der Stimmen etc.), kleinere Parteien favorisieren hingegen die Stichwahl, die ihre Verhandlungsposition (vor dem zweiten Wahlgang) erhöht.

Das Wahlrecht betrifft allerdings nicht allein die Präsidenten, sondern auch die Parlamente. Hier zeigt sich die Tendenz, das Wahlrecht inklusiver zu gestalten, das heißt, die Hürden für eine politische Repräsentation von Parteien und unabhängigen Kandidaten zu senken und dadurch die Wahlfreiheit zu stärken. Im Gegensatz zur Wiederwahl von Präsidenten sind dafür in der Regel Verfassungsänderungen nicht notwendig, manchmal sind jedoch spezifische Mehrheiten im Parlament erforderlich (wie in Chile), was die Reform des Wahlrechts an diesem Punkt erschwert. Gleichwohl gelang es der chilenischen Präsidentin Bachelet im April 2015 nach vielen vergeblichen Anläufen, das noch von der Militärregierung verabschiedete Wahlgesetz zu reformieren. Damit wird

ab 2017 – nach 28 Jahren – das binomiale Wahlsystem[1] abgelöst, das die Bildung von Mehrheiten erschwert und die jeweils zweitstärkste politische Kraft begünstigt hatte. Die Zahl der Abgeordneten wird von 120 auf 155, die der Senatoren von 38 auf 50 erhöht. Das neue Wahlsystem ist proportionaler im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Stimmenanteil und Mandatsanteil, senkt die Schwelle für neue Parteien und erleichtert (abhängig von der Wahlkreisgröße) auch unabhängige Kandidaturen.

Lateinamerika: *Sisyphus reloaded*

Eine der großen Errungenschaften Lateinamerikas nach der Rückkehr zur Demokratie war die größere Wertschätzung für politische Institutionen und der Glaube, dass die Reform von Institutionen zur Verbesserung ihrer Funktionsweise beitragen kann. Aus dieser Perspektive sind auch Verfassungsreformen gleich welchen Umfangs positiv zu bewerten; viele haben zu einer Stärkung der politischen Institutionen in Lateinamerika beigetragen.

Institutionen sollen die Macht von Einzelpersonen beschränken. Leider zeigt sich in etlichen Ländern Lateinamerikas eine Gegentendenz, indem Präsidenten sich institutioneller Kontrollen zu entledigen versuchen. Es scheint, dass vielerorts die politischen Tiefenstrukturen durch die erneuerten Institutionen nicht verändert wurden und der lateinamerikanische *caudillismo* im neuen Gewand wiederbelebt wurde. Zwar gibt es auch immer wieder Mobilisierungsprozesse und Proteste gegen erstarrte Machtstrukturen und korrumpierte politische Eliten. Doch der Austausch der Eliten führt leider nicht zwingend dazu, dass sich die politischen Praktiken verändern, sodass sich erneut politischer Protest formiert und gegebenenfalls ein neuer Zyklus von Erneuerung und Erstarrung einsetzt.

Viele Hoffnungsträger haben enttäuscht. Die brasilianische Arbeiterpartei droht im Korruptionssumpf zu versinken. Selbst der Glanz von Expräsident Lula ist verblasst. Präsidentinnen wie Bachelet straucheln über politische Vorteilsnahme naher Verwandter. Linke Präsidenten wie Evo Morales und Rafael Correa, die sich den Schutz der Umwelt auf die Fahnen geschrieben hatten, haben kein Problem damit, umweltschädigende Bergbau- oder Erdölförderprojekte voranzutreiben. Einige Präsidenten wie etwa Daniel Ortega und Rafael Correa tun sich darüber hinaus (zum Beispiel beim Abtreibungsrecht) mit ultrakonservativen und frauenfeindlichen Positionen hervor und suchen das Bündnis mit der katholischen Amtskirche.

Vor dem Hintergrund auf den eigenen Machterhalt ausgerichteter personalisierter Verfassungsprojekte gewinnt der langsame, konsensorientierte Weg der chilenischen Verfassungsänderung an Attraktivität, zumal hier stabile und in den Augen der Bürger legitime Institutionen wichtiger als persönliche Machtinteressen zu sein scheinen.

1 Bei einem binomialen Wahlsystem werden in jedem Wahlkreis zwei Kandidaten auf der Grundlage von konkurrierenden Listen gewählt. Nur wenn die siegreiche Liste doppelt so viele Stimmen wie die zweitplatzierte Liste erzielt, erhält sie beide Mandate. Ansonsten fällt das zweite Mandat an die zweitstärkste Liste.

Bibliographie

Basset, Yann (2014), La improvisada y peligrosa reforma para "el equilibrio de poderes", in: *razonpublica.com*, 15. September, online: <www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7900-la-improvisada-y-peligrosa-reforma-para-%E2%80%9Cel-equilibrio-de-poderes%E2%80%9D.html> (30. Oktober 2015).

Cheibub, José Antonio, Zachary Elkins und Tom Ginsburg (2012), Still the Land of Presidentialism? Executives and the Latin American Constitution, in: Detlef Nolte und Almut Schilling-Vacaflor (Hrsg.), *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices*, Farnham: Ashgate, 73-98.

Eustace, Ryan (2014), Fluid Constitutions: A Latin American Phenomenon, in: *COHA*, 3. Juli, online: <www.coha.org/fluid-constitutions-a-latin-american-phenomenon> (30. Oktober 2015).

Fuentes, Claudio (2015), Proceso constituyente sin pueblos indígenas, in: *El Mostrador*, 26. August, online: <www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/08/26/proceso-constituyente-sin-pueblos-indigenas/> (30. Oktober 2015).

Gargarella, Roberto (2015), La „sala de máquinas" de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo, in: *Nueva Sociedad*, 257, Juli-August, online: <http://nuso.org/media/articles/downloads/5.TC_Gargarella_258.pdf> (30. Oktober 2015).

Gargarella, Roberto (2013), *Latin American Constitutionalism, 1810-2010: The Engine Room of the Constitution*, Oxford: Oxford University Press.

Negretto, Gabriel (2013), *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, New York: Cambridge University Press.

Salazar Ugarte, Pedro (2014), Las demasiadas autonomías, in: *Nexos*, 1. Februar, online: <www.nexos.com.mx/?p=18380> (30. Oktober 2015).

Der Autor

Prof. Dr. Detlef Nolte ist Vizepräsident des GIGA, Direktor des GIGA Instituts für Lateinamerika-Studien und Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg. Er ist Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerika-Forschung (ADLAF). Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen politische Institutionen sowie regionale Kooperation und Außenbeziehungen Lateinamerikas.

<detlef.nolte@giga.hamburg>, <www.giga.hamburg/team/nolte>

GIGA-Forschung zum Thema

Zu Fragen der Gewaltenteilung und politischer Institutionen wird im Rahmen des GIGA Forschungsschwerpunkts 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme" geforscht, insbesondere im Forschungsteam 2 „Politik in Judikative und Verfassungsrecht". Das Forschungsteam geht unter anderem den Fragen nach, welche Akteure in Verfassungsänderungen involviert sind, wie die Reformen umgesetzt werden und welche Auswirkungen sie auf das politische System haben.

GIGA-Publikationen zum Thema

Inácio, Magna, und Mariana Llanos (2015), The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s, in: *Brazilian Political Science Review*, 9, 1, 39-64.

Llanos, Mariana, und Cordula Tibi Weber (2013), *Die Justiz in Lateinamerika: zwischen Unabhängigkeit und Kontrolle*, GIGA Focus Lateinamerika, 9, online: <www.giga.hamburg/giga-focus/lateinamerika>.

Marsteintredet, Leiv, Mariana Llanos und Detlef Nolte (2013), Paraguay and the Politics of Impeachment, in: *Journal of Democracy*, 24, 4, 110-123.

Nolte, Detlef (2015), Réformes constitutionnelles en Amérique Latine, in: Carlos Miguel Herrera (Hrsg.), *Le constitutionnalisme latino-américain aujourd'hui: entre renouveau juridique et essor démocratique?*, Paris: Éditions Kimé, 55-82.

Nolte, Detlef, und Almut Schilling-Vacaflor (Hrsg.) (2012), *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices*, Farnham: Ashgate.

open access

Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga.hamburg/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 die korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.

IMPRESSUM

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. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien 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: Sabine Kurtenbach; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Hanspeter Mattes; Lektorat: Ellen Baumann; Kontakt: <giga-focus@giga.hamburg>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Lateinamerika-Studien