

Den Machterhalt im Blick: Verfassungsreformen in Subsahara-Afrika

Alexander Stroh und Christian von Soest

Nach massiven öffentlichen Protesten mit der Forderung „Rühr meine Verfassung nicht an!“ hat der senegalesische Staatspräsident Abdoulaye Wade am 23. Juni 2011 ein Gesetz zur Änderung der Verfassung zurückgezogen, das die Wahl von Präsidentschaftskandidaten schon im ersten Wahlgang erleichtern sollte. Die politischen Spannungen im Senegal halten an.

Analyse

In zahlreichen afrikanischen Staaten wurden in den vergangenen Jahren unter dem Druck oppositioneller Kräfte, der westlichen Gebergemeinschaft oder aus Eigeninteresse von Regierungen Verfassungsreformen auf den Weg gebracht. Die damit verbundenen Hoffnungen auf eine fortschreitende Demokratisierung wurden jedoch zumeist enttäuscht. Viele Regierungen nutzten die Reformprozesse schlicht zur Machtsicherung.

- Verfassungsfragen sind in Subsahara-Afrika zu zentralen Fragen der politischen Auseinandersetzung geworden. Selbst autoritäre Herrscher können Verfassungen und damit den Schutz von Grundrechten und Beschränkungen der Regierungsmacht nicht mehr außer Acht lassen.
- Besonderes Augenmerk verdienen Verfassungskommissionen, die technokratisch, politisch oder durch breite gesellschaftliche Beteiligung geprägt sein können. Die in 13 afrikanischen Ländern eingesetzten Kommissionen deuten auf besonders große Reformbereitschaft hin.
- Machtpolitische Fragen stehen im Vordergrund. Der international diskutierte „neue Konstitutionalismus“, dessen Vertreter umfassende Bürgerrechte durch Verfassungen schützen wollen, ist in Afrika nicht die entscheidende Triebkraft der Reformen.
- Die Verfassungsreformen dienen keineswegs immer der Demokratie. Mit Angola, Dschibuti, Kamerun und Tschad haben allein seit 2005 vier Regierungen und ihre Parlamentsmehrheiten die Beschränkung der Amtszeit des Präsidenten aus der Verfassung gestrichen, um sich an der Macht zu halten.

Schlagwörter: Afrika, Verfassungswandel, formelle Institutionen, Staatsorganisation

Neue Bedeutung der Verfassungen in Afrika

Die Verfassungen Ghanas, das als erstes afrikanisches Land im Jahr 1957 unabhängig wurde, und aller anderen unabhängigen Staaten Afrikas waren stark am Vorbild der jeweiligen ehemaligen Kolonialmacht orientiert. Während die Texte der vormals britischen Kolonien die zentralen Prinzipien der Westminster-Demokratie aufnahmen, folgten die früher französisch verwalteten Gebiete, die größtenteils 1960 unabhängig wurden, den Maßstäben der damals gerade erst ins Leben gerufenen Fünften Französischen Republik.

Allerdings wurden die mit den ehemaligen Kolonialmächten ausgehandelten Gründungsverfassungen in der Regel bereits kurz nach der Unabhängigkeit durch die Staatspräsidenten der neuen Staaten zu ihren Gunsten verändert oder gleich ganz außer Kraft gesetzt: Das Verbot von Oppositionspartien und andere autoritäre Regelungen wurden zumeist damit begründet, dass die Einheit und Entwicklung des neuen Staates gewährleistet werden müsse (Prempeh 2007). Bis in die 1980er Jahre dienten die maßgeschneiderten Verfassungen in erster Linie dem Machterhalt der neuen Herrscher. Konstitutionalismus, verstanden als Kontrolle und Regulierung öffentlicher Macht durch formelle Regelwerke (Stone Sweet 2008), stand im Schatten anderer Prioritäten, insbesondere der politischen Stabilität und nachholenden Entwicklung.

Die sogenannte Dritte Demokratisierungswelle änderte das Bild in den 1990er Jahren fundamental. Obwohl keineswegs in allen afrikanischen Staaten liberale Demokratien entstanden sind, hat Verfassungsrecht an Bedeutung gewonnen und sind Forderungen nach weiteren demokratischen Reformen lauter geworden. Auf Druck der Opposition oder der Gebergemeinschaft, teils auch aus eigenem Interesse von Regierungen, wurden in zahlreichen Staaten Verfassungsreformen angestoßen oder bereits abgeschlossen, um – nach gängiger Begründung – Schwächen der bestehenden Ordnung zu beseitigen. Die meisten Verfassungen in Afrika legalisieren heute Oppositionsparteien, beschränken die Amtszeit der Präsidenten und garantieren wichtige bürgerliche und politische Freiheiten. Oft werden die Reformen in den Kontext der Stärkung von Demokratie und Rechtsstaat gestellt. Dies gilt sowohl für demokratische als auch für autoritäre Regime und Mischtypen – in allen Regimeformen hat es seit 2005 Verfassungsreformen gegeben.

Damit liegt Afrika auf den ersten Blick im internationalen Trend: Vor allem in Lateinamerika hat seit den 1990er Jahren der „neue Konstitutionalismus“ zum Ziel, neben der ersten Generation von Menschenrechten (bürgerliche und politische Rechte) auch die zweite und dritte Generation (wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) festzuschreiben (Schilling-Vacaflor und Barrera 2011) und diese durch unabhängige Verfassungsgerichte besser zu schützen. Welches Ziel aber verfolgen die Verfassungsreformer in Afrika und welche Wege beschreiten sie? Stehen – aufgrund einer internationalen Normendiffusion – die Stärkung der Bürgerrechte und institutioneller Kontrollen der Regierenden (*checks and balances*) im Vordergrund oder dienen die Reformen in erster Linie der konstitutionellen Machtabsicherung afrikanischer Herrscher? Anders gesagt, triumphiert die Globalisierung des Rechts über nationale Machtinteressen?

Reformprozesse in Zahlen

Seit Beginn der 1990er Jahre gewinnen Verfassungstexte in Subsahara-Afrika zunehmend an Bedeutung. Die formalen Spielregeln des politischen und gesellschaftlichen Umgangs werden zu einem immer wichtigeren Instrument der Interessendurchsetzung. Dieser Trend manifestiert sich in der großen Zahl von Verfassungsänderungen auf dem Kontinent. Eine systematische Auswertung der Reihen *Africa Yearbook*, *Economist Intelligence Unit Country Reports* und *Africa Research Bulletin* seit 2005 ergibt, dass in 23 Staaten südlich der Sahara die Verfassung geändert wurde, also in fast der Hälfte aller Staaten der Region.¹ In neun weiteren Staaten wurde im gleichen Zeitraum ein Verfassungsreformprozess eingeleitet. Zählt man schließlich noch die sechs Staaten hinzu, in denen es eine nennenswerte Debatte um mögliche Verfassungsänderungen gab, bleibt nur eine Minderheit von zehn afrikanischen Staaten übrig, in denen Verfassungsänderungen überhaupt kein Thema waren (siehe Tabelle 1). An diesen Prozessen waren jeweils unterschiedliche Akteure beteiligt. Immer im Spiel waren die Regierenden, darüber hinaus spielten in einigen Fällen Parlamente oder die gesamte Wählerschaft durch Volksabstimmungen und eigens geschaffene Verfassungskommissionen eine wichtige Rolle.

¹ Staatsstriche von Militärs, in deren Folge die Verfassung außer Kraft gesetzt wurde, wurden nicht mitgezählt.

Tabelle 1: Verfassungsänderungen in Afrika seit 2005

Freedom House Stand	„frei“ (demokratisch)	„teilweise frei“ (hybrid)	„nicht frei“ (autoritär)	Anzahl
Verfassung geändert	Botswana, Burundi	Kenia*, Komoren, Madagaskar*, Malawi, Mosambik, Niger*, Senegal, Togo, Uganda, ZAR	Angola*, Dschibuti, Gabun, Kamerun, Kongo-Kinshasa, Mauretanien, Ruanda, Simbabwe*, Sudan*, Swasiland, Tschad	23
formales Verfahren eingeleitet	Benin*, Kap Verde*, Ghana*, Mali*	Guinea, Lesotho, Nigeria*, Sambia*, Seychellen*		9
nennenswerte Debatte	Mauritius, São Tomé und Príncipe	Burkina Faso, Tansania	Côte d'Ivoire	6
Verfassungsänderung kein Thema	Namibia, Südafrika	Gambia, Guinea-Bissau, Liberia, Sierra Leone	Äquatorialguinea, Äthiopien, Eritrea, Kongo-Brazzaville	10

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf *Africa Yearbook*, *Economist Intelligence Unit Country Reports* und *Africa Research Bulletin*. Klassifizierung von Freedom House (Bezugsjahr 2010). * Verfassungskommission eingerichtet.

Neben der großen Reformbereitschaft zeigt die Übersicht, dass Verfassungsreformen kein einseitig demokratisches Geschäft sind. Legt man die Kategorien der US-amerikanischen Organisation *Freedom House* zugrunde,² stellt man fest, dass die demokratischen Länder tendenziell weniger reformfreudig sind als die autoritär regierten.

Entgegen der Annahme, dass ein globalisierter „neuer Konstitutionalismus“ als entscheidende Kraft wirkt, können Verfassungen von den Regierenden auch mit dem Ziel reformiert werden, autoritäre Herrschaft zu stützen. Eines wird jedoch schon durch die relativ größere Zahl der Reformen in nur „teilweise frei“ oder „nicht frei“ geführten Staaten offenbar: Kaum ein afrikanisches Regime kommt heute völlig am geschriebenen Regelwerk vorbei. Während in den 1970er und 1980er Jahren noch zahlreiche afrikanische Diktaturen – teilweise über Jahrzehnte hinweg – ganz ohne Verfassung auskamen, verfügen heute alle Staaten südlich der Sahara über ein solches Dokument. Gab es in den vergangenen Jahren einen offenen Bruch der konstitutionellen Regeln oder setzten Putschisten die Verfassung außer Kraft, protestierten die Opposition und insbesondere die internationale Gemeinschaft scharf dagegen. Zudem wendet sich die Afrikanische Union explizit gegen verfassungswidrige Regierungswechsel.

Vorsicht ist bei der Interpretation offizieller Bezeichnungen oder der Reichweite von Reformen geboten. Kleine Verfassungsänderungen können gelegentlich größere politische Folgen zeitigen als umfangreiche Reformen. Nicht selten wird von einer „neuen Verfassung“ gesprochen, obwohl das Vor-

gängerdokument fast wortgleich übernommen wurde (z.B. Sambia 1991 oder Niger 1999). In anderen Fällen wurden Veränderungen von hohem politischen Gehalt als „Verfassungsänderungen“ verschleiert (z.B. Togo 2002 oder Ruanda 2008). Umfassende Reformprozesse können der Verfassung mehr Legitimation verschaffen als kleine Expertenkommissionen. Sie können jedoch von Herrschenden ebenso gut machtpolitisch instrumentalisiert und dazu genutzt werden, tatsächliche Reformen zu verzögern oder auf den kleinstmöglichen Kompromiss zu reduzieren. Folglich lohnt ein genauerer Blick auf die Reformprozesse mit Verfassungskommissionen.

Dreizehn Staaten haben jüngst eine offizielle Verfassungskommission eingesetzt.³ Ein Blick auf die grobe Struktur der Kommissionen zeigt bereits die Vielfalt möglicher Reformziele. Zur Orientierung können drei Kommissionstypen unterschieden werden: technokratische, politische und solche mit breiter gesellschaftlicher Beteiligung. Technokratische Kommissionen bestehen aus Experten, die von der Regierung mit dem Auftrag ausgestattet wurden, einen Reformentwurf zu erarbeiten. Zumeist handelt es sich um Juristen und Rechtswissenschaftler, gelegentlich auch aus dem Ausland. Politische Kommissionen setzen sich aus Berufspolitikern zusammen. Ihr Einfluss auf politische Entscheidungen ist folglich direkter. Die Kommissionen des dritten Typs zielen auf die Einbindung möglichst vieler gesellschaftlicher Gruppen; ihnen können Politiker, Ex-

³ Der Präsident der Demokratischen Republik Kongo und der König von Swasiland haben – nach Regierungsangaben – ebenfalls Kommissionen eingerichtet. Welchen Anteil ihre völlig intransparente Arbeit an den tatsächlichen Verfassungsänderungen der jüngsten Zeit hatte, ist allerdings unklar. Beide Kommissionen werden daher nicht einbezogen.

² Siehe <www.freedomhouse.org>.

perten und Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen angehören. Von der Vielfalt eingebundener Positionen wird ein breiter gesellschaftlicher Konsens und eine besonders hohe Legitimität erwartet. Eine trennscharfe Zuordnung zu den drei Grundtypen ist nicht immer möglich. Es gibt jedoch eine starke Tendenz, Expertenkommissionen einzurichten, wenn umfänglichere Reformen angestrebt werden. In sieben Staaten haben seit 2005 technokratische Kommissionen gearbeitet (Benin, Ghana, Kenia, Madagaskar, Mali, Niger und die Seychellen), in fünf politische (Angola, Kap Verde, Nigeria, Simbabwe und Sudan) und nur in Sambia wurde auf breite gesellschaftliche Beteiligung gesetzt.

Die Herrscher in allen autoritär regierten Ländern haben zu politischen Kommissionen gegriffen. Unter Autokraten ist offenbar nicht genug Vertrauen vorhanden, den Reformprozess unkontrolliert in die Hände von Experten zu legen. Inhaltlich stand bei den meisten autoritären Verfassungsreformen die Machtabsicherung im Vordergrund: In sechs von elf autoritär geführten Ländern wollten die Herrschenden mit Verfassungsänderungen eine Amtszeitenbeschränkung für den Staatspräsidenten beseitigen oder verhindern. In Angola, Dschibuti, Kamerun und Tschad wurden seit 2005 Regelungen abgeschafft, wonach der Präsident nach zwei Amtszeiten nicht mehr zur Wahl antreten darf; in Gabun und Simbabwe verhinderten die Präsidenten gezielt die Einführung einer solchen Hürde. Im Folgenden sollen Verfassungsreformprozesse in vier „teilweise freien“ und „freien“ Herrschaftssystemen Afrikas vorgestellt werden.

Gefeierte Reformen in Kenia

Im Dezember 1991 hob Kenias Präsident Daniel arap Moi das Verfassungsverbot, das für alle Parteien außer der regierenden Einheitspartei KANU galt, auf. Die Machtfülle des Präsidenten blieb jedoch auch im Mehrparteiensystem bestehen. Die Reform der Verfassung wurde so zur zentralen Forderung der Opposition in der Auseinandersetzung mit Moi, der erst in den Wahlen 2002 gegen die „Regenbogenkoalition“ unterlag. Doch auch der mit einem großen Vertrauensvorsprung gestartete Nachfolger Mwai Kibaki löste sein Versprechen einer schnellen Verfassungsreform mit breiter Beteiligung nicht ein. Im Jahr 2005, drei Jahre nach seiner Wahl, scheiterte ein Verfassungsentwurf, den Kibaki und seine Unterstützer eigenmächtig verändert hatten, in einem Referendum.

Die Krise nach den Wahlen im Dezember 2007, die mehr als 1000 Todesopfer forderte, erhöhte den Druck. Die Lager von Kibaki und Oppositionsführer Raila Odinga bildeten im März 2008 eine Große Koalition und schufen temporär für Odinga das Amt des Premierministers. Eine Verfassungskommission bestehend aus neun Experten, davon drei Nicht-Kenianer, erarbeitete einen neuen Entwurf. Dieser bekam in einem landesweiten Referendum am 4. August 2010 schließlich eine eindeutige Zweidrittelmehrheit. Viele Kenianer und internationale Beobachter setzen große Hoffnungen in das neue Dokument.

Die neue Verfassung enthält einen erweiterten Grundrechtekatalog, der sowohl die Rechte einzelner Bürger, als auch verschiedener Bevölkerungsgruppen und Minderheiten schützen soll. Sie beschränkt die Machtfülle des Präsidenten („*Imperial Presidency*“). So muss ein gestärktes Parlament nun die Besetzung von Posten durch den Staatspräsidenten bestätigen. Ein Supreme Court kann zudem überprüfen, ob Gesetze der Verfassung entsprechen. Dezentrale Regierungsstrukturen wurden gestärkt, eine im ethnisch fragmentierten Kenia äußerst heikle Frage. Statt der bisher neun Provinzen mit geringer Autonomie gibt es 47 gewählte Bezirksräte (County Councils), die selbständig Regelungen verabschieden können und über eigene Haushaltsmittel verfügen (Harneit-Sievers 2010). Gewählte Senatoren der Bezirke bilden das neu geschaffene Oberhaus, den Senat.

In Kenia und international wurde die neue Verfassung euphorisch gefeiert (BBC 2010). Der Jubel erscheint jedoch verfrüht. Zahlreiche Detailfragen bleiben ungeklärt und müssen noch in langwierigen Verhandlungen ausgeräumt werden. Die Umsetzung des neuen Textes hinkt hinter dem vorgesehenen Zeitplan zurück. Buchstäblich in letzter Sekunde, kurz vor Ablauf der einjährigen Frist am 26. August 2011, verabschiedete das Parlament 15 Umsetzungsgesetze, insgesamt sind 49 erforderlich. Zahlreiche Politiker wollen ihre Chancen auf die Nachfolge des scheidenden Präsidenten Kibaki bei den Wahlen 2012 verbessern und scheinen nur geringes Interesse an der Verwirklichung der neuen Verfassungsordnung zu haben. Im Augenblick ist völlig unklar, ob ausstehende Fragen – wie die Überprüfung aller Richter, die Einrichtung einer Kommission zur Festsetzung der Bezirksgrenzen, die Registrierung aller Wähler oder die Verpflichtung, dass mindestens ein Drittel aller Abgeordneten Frauen sein müssen – rechtzeitig vor den für 2012 geplanten Wahlen geklärt sein werden.

Bewegte Reformen in Niger

Mit den großen Transformationsprozessen rund um das Jahr 1990 hat das Verfassungsrecht in Niger massiv an Bedeutung gewonnen. Während sich vor 1988 kaum jemand in dem von Armut und Bildungsmisere gezeichneten Sahel-Staat um Verfassungsregeln scherte, ist die bewegte politische Geschichte der letzten zwanzig Jahre eng mit konstitutionellen Fragen verknüpft. Schon 1996 putschte das Militär aufgrund der gegenseitigen Blockade von Staatsoberhaupt und Regierungschef. Diese Blockade wäre ohne das ursprünglich zur Begrenzung der Macht des Präsidenten gedachte, semi-präsidentielle Regierungssystem nicht möglich gewesen. Putsch-Präsident Ibrahim Baré Maïnassara gelang es jedoch nicht, Niger zurück zu verfassungsbasierter Demokratisierung und ökonomischem Aufschwung zu führen. Deshalb entschlossen sich Teile des Militärs im Jahr 1999, Maïnassara durch einen erneuten Putsch zu beseitigen (Idrissa 2008: 181-194). Diesmal führte die Militärjunta das Land binnen eines Jahres zu einer verfassungsmäßigen Ordnung zurück. Der Semi-Präsidentialismus wurde entschärft, das Verfassungsgericht gestärkt.

Dennoch behielt die Verfassungspolitik einen starken Einfluss auf die politische Gesamtentwicklung: Das Land hat jüngst in nur zwei Jahren zwei Verfassungsreformprozesse erlebt, deren Auswirkungen kaum größer sein könnten. Der erste wurde vom damaligen Präsidenten Mamadou Tandja dazu missbraucht, seinen Machterhalt gefährdende Regelungen der seit 1999 geltenden Verfassung der Fünften Republik zu beseitigen. Darunter war die Amtszeitenbegrenzung, die ihn 2009 gezwungen hätte, die Präsidentschaft abzugeben. Beobachter nannten das Verfahren zur Änderung der Verfassung, das am 4. August 2009 mit einem zweifelhaften Referendum besiegelt wurde, einen „konstitutionellen Putsch“. Versuche des Verfassungsgerichts, die Reformen für nichtig zu erklären, beantwortete Tandja mit dessen Auflösung. Mit seinem Verhalten provozierte er den Militärputsch vom 18. Januar 2010. Der „Hohe Rat zur Wiederherstellung der Demokratie“, also die Militärjunta, brachte das Land paradoxerweise auf den Demokratisierungspfad zurück.

Um alte Fehler zu vermeiden, beauftragte die Junta im Jahr 2010 eine 16-köpfige Expertenkommission unter Leitung des renommierten Rechts- und Politikwissenschaftlers Mamoudou Gazibo.

Die von den Technokraten erarbeitete Reform ist dennoch ein „Reförmchen“ geblieben. In erster Linie wurde die Verfassung der Fünften Republik, die Tandja beseitigt hatte, mit geringfügigen Änderungen wiederhergestellt. Die Kommission präziserte das Verhältnis von Präsident und Premier, zog eine zusätzliche Altersobergrenze von 70 Jahren für Präsidentschaftskandidaten ein und schuf eine neue Bildungshürde für Wahlämter, die die Qualität der Entscheidungsträger erhöhen soll. Obwohl diese Hürde de facto weite Teile der nigrischen Bevölkerung von Wahlämtern ausschließt, erfuhr die neue Verfassung breite gesellschaftliche Zustimmung.

Der Fall Niger zeigt, dass es nicht nur schwerer geworden ist, gegen die Verfassung zu regieren, sondern auch, sich mit illegitimen Reformen an der Macht zu halten. Der Versuch Tandjas, die Verfassung an seine persönlichen Machtinteressen anzupassen, ist mit Hilfe des Militärs gescheitert. Der anschließende Reformprozess reduzierte sich im Ergebnis jedoch auf geringe Änderungen, die durch einen neuen Bildungszensus auffallen, statt im Sinne des neuen Konstitutionalismus direkte Bürgerbeteiligung und soziale Rechte zu stärken.

Verschleppte Reformen in Sambia

Sambias friedliche Transition zum Mehrparteiensystem der „Dritten Republik“ im Jahr 1991 wurde von vielen Beobachtern als „Modell für Afrika“ bejubelt (Bratton 1992). Allerdings wurde hier die Chance vertan, eine wirklich neue Verfassung zu schaffen, die die Rechte der Bürger effektiv schützt. Entgegen den Versprechungen behielten der neugewählte Präsident Chiluba und seine Regierung die umfassenden Machtbefugnisse des Staatspräsidenten bei.

Seit der Transition ist die Ausgestaltung der Verfassung zur zentralen Frage in der innenpolitischen Auseinandersetzung geworden. Eine vom zunehmend unbeliebten Präsidenten Chiluba durchgedrückte Verfassungsänderung aus dem Jahr 1996 schloss den früheren Präsidenten Kaunda von der Wahl aus und entfernte die Vorgabe, dass der Präsident mit über 50 Prozent der Stimmen gewählt werden muss. Anfang 2001 starteten seine Anhänger eine Kampagne, die ihm eine dritte Amtszeit ermöglichen sollte. Diese Verfassungsfrage wurde zum Kristallisationspunkt der Opposition: Das sogenannte Oasis-Forum aus zivilgesellschaftlichen

Gruppen sowie innerparteiliche Kritiker verhindern die Ausdehnung der möglichen Amtszeit des Staatspräsidenten.

Wie alle Präsidenten versprach auch Chilubas Nachfolger Mwanawasa eine umfassende Verfassungsreform. Doch auch er verzögerte jeden Reformansatz, der die Macht des Präsidenten verringert hätte. Die Entwürfe zahlreicher Reformkommissionen, wie der Mung'omba-Kommission, setzte er nicht ansatzweise um. Neben der Beschränkung der Vollmachten des Präsidenten geht es vor allem um zwei Fragen: ob der Präsident mit absoluter Mehrheit, also mit mehr als 50 Prozent der abgegebenen Stimmen, gewählt werden muss – diese Mehrheit wurde von Chilubas Nachfolgern Mwanawasa (2001-2008) und Banda (seit 2008) nicht erreicht – und welches der richtige Weg zu einer neuen Verfassung ist. Während zivilgesellschaftliche Gruppen und Oppositionsparteien eine breite „Verfassungsversammlung“ forderten, setzte sich Präsident Mwanawasa mit seiner Idee der Nationalen Verfassungskonferenz (NCC, 2007-2010) durch. Die Einbindung zahlreicher politischer und gesellschaftlicher Gruppen, die über das Maß in anderen afrikanischen Ländern weit hinausgeht, wurde von seiner Regierung offensichtlich dazu genutzt, den Reformprozess gezielt zu verzögern: Die NCC bestand aus elf Ausschüssen und hatte 495 Mitglieder; Politiker und Mitglieder der öffentlichen Verwaltung verfügten über eine Zweidrittelmehrheit.

Ursprünglich sollte die NCC dem Parlament ihren Bericht bis Ende 2008 vorlegen, einen abschließenden Entwurf gab es allerdings erst im August 2010. Im Gegensatz zum Entwurf der Mung'omba-Kommission aus dem Jahr 2005 fand sich jedoch in diesem Text die 50-Prozent-Klausel nicht wieder. Nach fast zehnjährigen Konsultationen scheiterte der neue Entwurf im April 2011 im sambischen Parlament. Die Abgeordneten der wichtigsten Oppositionsparteien boykottierten die Abstimmung, das nötige Zweidrittel-Quorum wurde verfehlt. Diese Entwicklung ist im Sinne des amtierenden Präsidenten Banda, der sich im September 2011 einer Präsidentschafts- und Parlamentswahl stellen muss, bei der er voraussichtlich keine absolute Mehrheit bekommen wird. Vor diesem Hintergrund kann der gesamte jahrelange Reformprozess als Verzögerungsmanöver der Regierung interpretiert werden, das dem sambischen Staat immense Kosten aufgebürdet hat.

Vermiedene Reformen in Benin

Im Jahr 1990 hat die Republik Benin die erste afrikanische Nationalkonferenz zur Überwindung der Einparteiherrschaft durchgeführt und eine vergleichsweise erfolgreiche demokratische Transition erreicht. Bis heute wird die Verfassung eng mit dem breiten gesellschaftlichen Konsens der Nationalkonferenz verbunden. Nicht zuletzt deshalb erlebt das Land eine zuvor ungekannte Phase konstitutioneller Kontinuität. Verfassungsänderungen sind weitgehend tabu, um den staatstragenden Konsens nicht zu gefährden. Ex-Staatspräsident Mathieu Kérékou kam in seiner zweiten Amtsperiode (2001-2006) nicht über ein inoffizielles „Vorfühlen“ hinaus, ob eine Aufhebung der Amtszeitenbeschränkung durchsetzbar wäre. Allein das Gerücht löste unter der Forderung „*Ne touche pas à ma constitution!*“ („Rühr meine Verfassung nicht an!“) eine gewaltige Protestwelle der Zivilgesellschaft aus, die über die Landesgrenzen hinaus bekannt wurde (Madougou 2008). Im gegenwärtigen Verfassungskonflikt Senegals hat sich das zivilgesellschaftliche Oppositionsbündnis unter dem gleichen Slogan organisiert.

Vor fünf Jahren hat das beninische Verfassungsgericht substanzielle Reformen weiter erschwert. In der berühmt gewordenen Entscheidung vom 8. Juli 2006 erklärte es alle Regelungen, die auf den ideellen Konsens der Nationalkonferenz zurückgehen, zum unantastbaren Garantiebestand der Verfassung. Nichtsdestotrotz ernannte Staatspräsident Thomas Boni Yayi im Februar 2008 eine Expertenkommission, die Ende Januar 2009 Vorschläge für eine Verfassungsrevision vorgelegte. Deren Umsetzung liegt jedoch auf Eis. Obwohl die Vorschläge vom hoch angesehenen „Vater der Verfassung“, Maurice Ahanhanzo-Glèlè, als Kommissionspräsidenten vertreten wurden, ist die Zurückhaltung groß, denn der auf dem vorsichtigen Umgang mit der Verfassung beruhende „beninische Verfassungspatriotismus“ leistet einen wichtigen Beitrag zur politischen Stabilität und Demokratisierung des Landes.

Revolutionär sind die Kommissionsvorschläge unterdessen nicht. Die Glèlè-Kommission schlägt hauptsächlich vor, Institutionen mit Verfassungsrang auszustatten, die sich im politischen System bereits bewährt haben (z.B. Wahlkommission, Rechnungshof und Ombudsmann) oder de facto etabliert sind (Abschaffung der Todesstrafe). Um den Reformprozess überhaupt möglich zu ma-

chen, hat sich der amtierende Staatspräsident Yayi beeilt zu unterstreichen, dass es bei maximal zwei Amtsperioden, der Altersobergrenze von 70 Jahren für Präsidentschaftskandidaten und dem präsidentiellen Regierungssystem bleiben wird (Topanou 2010). Streng genommen handelt es sich bei der Revisionsinitiative des Präsidenten bisher nicht einmal um einen formalen Prozess. Kommissionspräsident Glèlè hat zu verstehen geben, dass es einen Gesetzentwurf nur nach einem breiten gesellschaftlichen Diskussionsprozess geben kann. Es bleibt daher abzuwarten, ob Präsident Yayi sein Reformversprechen umsetzen wird. Im Parlament würde er dafür sogar mindestens eine Dreiviertelmehrheit benötigen. Von dieser ist er gegenwärtig weit entfernt – möglicherweise zum Nutzen der beninischen Demokratie.

Neuer Konstitutionalismus oder konstitutionelle Machtsicherung?

Die unterschiedlichen Prozesse in Benin, Kenia, Niger und Sambia machen deutlich, dass es auch bei jüngeren Verfassungsänderungen in diesen demokratischeren Ländern selten um mehr Bürgerbeteiligung oder den verstärkten Schutz der Grundrechte geht. Wo diese Fragen nicht schon in der Umbruchphase Anfang der 1990er Jahre geregelt waren, gibt es ohne eine tiefe Krise des Systems nur geringe Chancen, substanzielle Reformen im Sinne des „neuen Konstitutionalismus“ zu erreichen. Vielmehr benutzen die Regierenden Verfassungsreformen, neue Verfassungen oder – wie in Sambia – den Diskussionsprozess selbst oftmals zur konstitutionellen Absicherung ihrer Macht.

Jedoch fordern Zivilgesellschaft und Opposition sowie auch internationale Organisationen und westliche Geber kontinuierlich Reformen für demokratischeres Regieren. Zentrales Ziel der prodemokratischen Kräfte ist meist die Beschränkung der Machtfülle afrikanischer Präsidenten. Das Regieren ohne verfassungsmäßige Grundlage wird schwerer bis unmöglich. Willkürlicher Umgang mit der Verfassung kann – wie in Niger – sogar zum unmittelbaren Machtverlust des Präsidenten führen. Allzu oft konnte jedoch auch beobachtet werden, wie prodemokratische Oppositionskräfte nach einer Machtübernahme flugs „vergessen“, die eigenen Forderungen zur Machtbeschränkung des Präsidenten umzusetzen.

Zwei künftige Entwicklungen sind denkbar:

- dass verfassungsrechtliche Machtbeschränkungen tatsächlich den Grundstein für zunehmende Demokratisierungserfolge legen,
 - dass amtierende Regierungen ihre Herrschaft geschickt mit konstitutionellen Arrangements absichern, die ihnen durch den Mantel der Verfassungsmäßigkeit zusätzliche Legitimität verleihen.
- Die aktuellen Kräfteverhältnisse in den einzelnen Ländern werden jeweils darüber entscheiden, welches Szenario eintritt. Besonders in etablierten Autokratien ist daher große Skepsis gegenüber Reformen angebracht.

Kenia ist ein demokratischer Testfall, der zeigen wird, ob Gerichte, Opposition, Medien und Zivilgesellschaft die wirkliche Umsetzung der Verfassung erzwingen können. Benin macht jedenfalls vor, wie sich in Afrika ein „Verfassungspatriotismus“ mit stark legitimierender Wirkung etablieren kann, der die Demokratie fördert.

Literatur

- BBC (2010), *Kenya's New Constitution Sparks Hopes of Rebirth*, BBC News Online, 27. August, online: <www.bbc.co.uk/news/world-africa-11103008> (01.03.2010).
- Bratton, Michael (1992), *Zambia Starts Over*, in: *Journal of Democracy*, 3, 2, 81-94.
- Harneit-Sievers, Axel (2010), *Analyse: Kenias neue Verfassung tritt in Kraft*, Heinrich-Böll-Stiftung, Nairobi, online: <www.boell.de/weltweit/afrika/afrika-kenia-neue-verfassung-tritt-in-kraft-2010-9928.html> (01.03.2011).
- Idrissa, Kimba (2008), *Les régimes militaires entre 1974 et 1999 au Niger*, in: Kimba Idrissa (Hrsg.), *Armee et politique au Niger*, Dakar: CODESRIA, 163-206.
- Madougou, Reckya (2008), *Mon combat pour la parole. Les défis d'une mobilisation citoyenne pour la promotion de la gouvernance démocratique*, Paris: L'Harmattan.
- Prempeh, H. Kwasi (2007), *Africa's "Constitutionalism Revival": False Start or New Dawn?*, in: *International Journal of Constitutional Law*, 5, 3, 469-506.
- Stone Sweet, Alec (2008), *Constitutions and Judicial Power*, in: Danielle Caramani (Hrsg.), *Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press, 217-239.
- Topanou, Victor (2010), *Révision de la constitution: les grandes réformes proposées*, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), *Projet de révision de la constitution béninoise: portée et limites*, Cotonou: KAS, 8-15.

■ Die Autoren

Dr. Christian von Soest und Alexander Stroh sind wissenschaftliche Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien. Beide sind Mitglieder des überregionalen GIGA-Forschungsteams „Recht und Politik“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“. Die Autoren danken Sebastian Elischer für wichtige Hinweise zum Fall Niger sowie Christopher Hohl und Konrad Lais für wertvolle Unterstützung bei der Zusammenstellung der Daten.

E-Mail: <soest@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/soest>>

E-Mail: <stroh@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/stroh>>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Das Forschungsteam 2 „Recht und Politik“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 untersucht unter anderem die Einflüsse von Verfassungsreformen auf den Wandel politischer Systeme. Detlef Nolte und Almut Schilling-Vacaflor führen dazu das Projekt „Verfassungsänderungen in Lateinamerika“ durch. In einem durch den „Pakt für Forschung und Innovation“ geförderten komparativen Projekt zur „Unabhängigkeit der Justiz in neuen Demokratien“ in Westafrika und Südamerika spielt die politisch motivierte Änderung von Verfassungsbestimmungen eine große Rolle; dieses Projekt wird von Mariana Llanos geleitet.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Mehler, Andreas (2011), *Frieden durch Verfassungsänderungen? Möglichkeiten und Tendenzen*, GIGA Focus Global, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

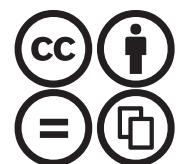
Rosiny, Stephan (2011), *Religionsgemeinschaften als Verfassungssubjekte: Libanon als Modell für Nahost?*, GIGA Focus Nahost, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost/>.

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/>.

Schilling-Vacaflor, Almut (2011), *Bolivia's New Constitution: Towards Participatory Democracy and Political Pluralism?*, in: *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 90, 3-22.



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* Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-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: Gero Erdmann; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

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

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

IMPRESSUM