

Susanne Luther (Hrsg.)

VERFASSUNG

Garant für Stabilität oder Spielball der Mächtigen?



Alexander Nebelung/Vincent Homp: Die tunesische Verfassung im politischen Transformationsprozess

Klaus Grütjen: Burkina Faso auf dem Weg zur V. Republik

Sarantuya Tserenbaltavyn: Verfassung als Grundlage für das staatliche Handeln

Susanne Luther (Hrsg.)

VERFASSUNG

Garant für Stabilität oder Spielball der Mächtigen?

Impressum

ISBN	978-3-88795-555-7
Herausgeber	Copyright 2018, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. 089/1258-0 E-Mail: info@hss.de , Online: www.hss.de
Vorsitzende	Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a.D.
Generalsekretär	Dr. Peter Witterauf
Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit	Dr. Susanne Luther
Redaktion	Karin von Goerne Louise von Hobe Gelting Franziska Weichselbaumer Kontakt zur Redaktion: iiz@hss.de
V.i.S.d.P.	Thomas Reiner
Redaktionsschluss	25.06.2018
Druck	Hausdruckerei der Hanns-Seidel-Stiftung
Titelbild	Billion Photos /shutterstock.com

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Von dieser Einschränkung ausgenommen, sind sämtliche Teile, die als Creative Commons gekennzeichnet sind. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

Die Abgabe dieser Publikation erfolgt kostenfrei im Rahmen der Stiftungsarbeit der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Ein Verkauf oder eine sonstige gewerbliche Nutzung der von der Hanns-Seidel-Stiftung herausgegebenen Medien ist nicht gestattet.

Weitere Exemplare können über die Hanns-Seidel-Stiftung, Lazarettstraße 33, 80636 München, E-Mail: publikationen@hss.de bezogen werden.

Alle Ausgaben der Publikationsreihe finden Sie unter folgendem QR-Code auch im Internet zum Lesen und Bestellen.



GELEITWORT

|| Susanne Luther

Lasst Toren streiten, welche Verfassung die beste sei; wo am besten regiert wird, ist die Verfassung die beste.

Alexander Pope (1688 - 1744), englischer Dichter, Essayist, Satiriker und Übersetzer der Epen Homers!

Liebe Leserinnen und Leser,

Der Freistaat Bayern blickt dieses Jahr auf 200 Jahre Verfassungsgeschichte zurück. Mit der Verfassung des Königreiches Bayern wurde 1818 die konstitutionelle Monarchie begründet. Nächstes Jahr wird, mit der „Bamberger Verfassung“ von 1919 die erste demokratische Verfassung Bayerns ihr 100-jähriges Bestehen feiern.

In diesem besonderen Jubiläumsjahr steht das Thema Verfassung vor allem im Mittelpunkt der Inlandsarbeit der Hanns-Seidel-Stiftung. Da die Themenbereiche Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit aber auch zu wichtigen Kernbereichen der Auslandsarbeit der Hanns-Seidel-Stiftung zählen – basierend auf den weltweit von uns unterstützten Prinzipien Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – wollen wir diesen Anlass nutzen, um den Fokus auch auf das Ausland zu erweitern. In vielen unserer Partnerländer sind Verfassungsänderungen, also die Teilrevision einer bestehenden Verfassung, und Verfassungsgebung, also die Formulierung und der Erlass einer neuen Verfassung, wiederkehrende und wegweisende Themen.

In einer Verfassung sind die bürgerlichen Grundrechte und -pflichten, die Staatsform, die Organisationsstruktur und Befugnisse des Staates festgeschrieben. Auf ihr basieren alle Gesetze eines Staates; sie hat für alle staatlichen und privaten Institutionen und

für alle Menschen gleichermaßen bindenden Charakter. Doch ist eine Verfassung weit mehr als das. Auch die Grundwerte eines Staates sind in der Verfassung verankert. Somit ist sie die zentrale, institutionalisierte Norm eines Staates.

Obwohl Verfassungen generell abstrakt formuliert sind, lassen sich doch alle weiteren Gesetze eines Staates aus ihr ableiten. Damit regeln sie auch alle praktischen Fragen der Repräsentation, der Machtbeteiligung und der Organisation von staatlichen Institutionen und geben so die grundlegenden Spielregeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens vor.

Ebenso relevant wie die Änderung oder Entstehung einer Verfassung ist auch deren verlässliche Umsetzung in die tägliche Realität. Dazu gehören – nach demokratischen und rechtstaatlichen Ansprüchen – eine funktionierende Gewaltenteilung, also das Zusammenspiel von unabhängigen Gerichten, welche die in der Verfassung formulierten Gesetze durchsetzen, von einer Exekutive, die im Sinne des Volkes regiert und agiert, und von vom Volk gewählten Parlamenten – und natürlich die Bürger, die die Verfassung als Norm anerkennen.

In einer Demokratie „gehört“ die Verfassung den Menschen und dient dem Wohle der Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger eines Staates. Nur durch diesen Anspruch ist eine Verfassung demokratisch legitimiert und kann der Verfassungsauftrag erfüllt werden.

Auch am Entstehungsprozess einer Verfassung lässt sich ablesen, in welchem Maße diese demokratisch legitimiert ist: Wer ist an der Verfassungsgebung beteiligt? Werden die Interessen aller Bevölkerungsgruppen und relevanten gesellschaftlichen Akteure berücksichtigt?

Wie der Titel dieser Ausgabe – Verfassung: Garant für Stabilität oder Spielball der Mächtigen – andeutet, gehen sowohl die Entstehung neuer Verfassungen als auch deren Umsetzung nicht immer problemfrei vonstatten. Vor allem in Ländern mit schwachen Institutionen, die nicht in der Lage sind, die Regierung zu kontrollieren, sind auch Verfassungen als Grundlage staatlichen Handelns nicht vor Manipulation geschützt. Auch die Implementierung ist in Ländern, die mit mangelnder staatlicher Infrastruktur oder Konflikten innerhalb der Regierung zu kämpfen haben, oft schwierig und langwierig – ganz zu schweigen von innerstaatlichen Konflikten, die im Vordergrund der Aufmerksamkeit stehen und die notwendigen Kräfte binden.

Die Beiträge dieser Ausgabe greifen diese Probleme auf und beleuchten sie aus jeweilig länderspezifischer Perspektive:

Der Frage, wie eine neue Verfassung in der Realität umgesetzt wird, gehen die Beiträge aus Tunesien und der Mongolei nach: Die Verfassung Tunesiens von 2014 ist nach demokratischen Ansprüchen sehr ehrgeizig formuliert, die Realisierung der Verfassungsaufträge lässt allerdings noch auf sich warten. Der Beitrag aus der Mongolei untersucht die 1992 angenommene erste demokratische Verfassung des Landes und die Herausforderungen für die Implementierung und die damit verbundenen Reformen, die sich in alle politischen und gesellschaftlichen Bereiche erstrecken.

Myanmar ist ein Vielvölkerstaat, der nach einer jahrzehntelangen Militärherrschaft und der demokratischen Öffnung seit 2011, vor großen Herausforderungen steht. Durch einen Verfassungsänderungsprozess sollen föderale Strukturen geschaffen werden, die ein gewisses Maß an Selbstbestimmung, vor allem für ethnische Minderheiten, garantieren. Dr. Lian Sakhong, Mitbegründer der „Chin National League for Democracy“ (CNLD), beschreibt im Gespräch mit dem HSS-Projektleiter in Myanmar, Achim Munz, die Herausforderungen auf diesem Weg.

In Burkina Faso wurde Staatspräsident Blaise Compaoré 2014 nach dem Versuch einer Verfassungsänderung, die ihm die Kandidatur für eine weitere Amtszeit ermöglicht hätte, in einer international vielbeachteten und weitgehend friedlichen Revolution der Bürger abgesetzt. Der Artikel beschreibt den Übergang zu einer neuen Regierung und den Entstehungsprozess der neuen Verfassung. Der Beitrag aus Lateinamerika stellt Fallstudien aus Kolumbien, Venezuela, Bolivien und Ecuador vor und beschreibt ein Phänomen, welches in Fachkreisen mittlerweile als „Verfassungspopulismus“ bezeichnet wird: Verfassungsänderungen kommen dort überdurchschnittlich oft vor, viele Regierungen suchen ihr Heil im Erlass einer neuen Verfassung, statt sich auf die mühsame Anpassung bestehender Verfassungen zu konzentrieren.

Wie die Berichte aus unseren Partnerländern zeigen, ist geschriebenes Recht nur so real wie es als Norm von allen politischen und gesellschaftlichen Kräften respektiert, umgesetzt, und zur allgemeinen Lebenswirklichkeit wird.

Gerade hier liegt das Potenzial von Verfassungen und Verfassungsänderungen in Entwicklungsländern – neben dem oft beklagten Missbrauch und der Manipulation bieten sie auch Chancen zur Inklusion aller Bevölkerungsgruppen, die Möglichkeit, gespaltene Gesellschaften zu versöhnen und somit tiefgreifende Veränderungen auf dem Weg zu Frieden, Demokratie und Entwicklung zu initiieren.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen eine anregende Lektüre,



|| Dr. Susanne Luther

Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit der Hanns-Seidel-Stiftung

¹ Quelle: Pope, Vom Menschen (An Essay on Man), 1732-1734. Übers. anonym.

INHALT

- 03 Geleitwort**
Susanne Luther
- 07 Die tunesische Verfassung im politischen Transformationsprozess nach dem arabischen Frühling**
Alexander Nebelung und Vincent Homp
- 17 Burkina Faso auf dem Weg zur V. Republik**
Klaus Grütjen
- 31 Mongolei: Verfassung als Grundlage für das staatliche Handeln**
Sarantuya Tserenbaltavyn
- 41 Constitutional development in Myanmar**
Interview mit Dr. Lian Sakhong
- 47 Verfassungsgebende Versammlungen: lateinamerikanische Erfahrungen**
Jorge Sandrock und Carsten Berger

Alexander Nebelung und Vincent Homp

Die tunesische Verfassung im politischen Transformationsprozess nach dem arabischen Frühling

Drei Jahre nach der Flucht des Diktators Zine el-Abidine Ben Ali aus Tunesien hat sich das tunesische Volk im Januar 2014 eine eigene Verfassung gegeben. In der zweiten tunesischen Republik bleibt jedoch auch vier Jahre danach in vielen Bereichen die Verfassungswirklichkeit weit hinter den Ansprüchen der Konstitution zurück und die mit der neuen Verfassung verbundenen Hoffnungen wurden bisweilen enttäuscht. Auch wenn es stetig voran geht und Gesetze nach und nach an die Verfassung angepasst werden, ist besonders in den Bereichen Dezentralisierung und Einrichtung eines Verfassungsgerichtes jedoch der Fortschritt bisher hinter den vorgesehenen Zielen der Konstitution zurück geblieben. Die Demokratisierungsbemühungen des Landes werden letztendlich daran gemessen werden müssen, wie viel Verfassungstext in Verfassungsrealität und damit in die Lebenswirklichkeit der Menschen übersetzt werden konnte. Inwieweit Tunesien als das oft gefeierte „Musterbeispiel“ der demokratischen Transformation im arabischen Raum den Versprechungen der eigenen Verfassung gerecht werden kann, zeigt dieser Blick auf die tunesische Verfassung in ihrem vierten Jahr.

Schlagwörter:

Demokratische Transformation - Verfassungsgebende Versammlung - Tunesische Verfassung - Parlament - Verfassungsaufträge - Dezentralisierung - Kommunalwahlen - Verfassungsgericht

Die tunesische Verfassung im politischen Transformationsprozess nach dem arabischen Frühling

|| Alexander Nebelung und Vincent Homp

Seit 2014 hat Tunesien eine neue Verfassung. Der Weg dorthin war steinig, doch das Ergebnis kann sich sehen lassen: Artikel zur Meinungs- und Glaubensfreiheit sind darin ebenso zu finden, wie zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Dem positiven Echo der internationalen Gemeinschaft zum Trotz, bleibt die heutige Verfassungswirklichkeit jedoch noch oft weit hinter den Ansprüchen zurück. Die Gründe hierfür sind vielfältig und bieten einen Einblick in die Herausforderungen Tunesiens auf dem Weg in die Demokratie.

Die Demokratisierungsbemühungen des Landes werden letztendlich auch daran gemessen werden müssen, wie viel Inhalt des Verfassungstextes in die Realität und damit in die Lebenswirklichkeit der Menschen übersetzt werden konnte. Inwieweit Tunesien dem Attribut „Musterbeispiel“ demokratischer Transformation im arabischen Raum gerecht werden kann, lässt sich anhand einer Bestandsaufnahme der tunesischen Verfassung in ihrem vierten Jahr erkennen.

Die erste Verfassung Tunesiens

Die Entstehung der tunesischen Verfassung lässt sich bis in das Jahr 1861 zurückverfolgen, als Mohammed Bey (Muhammad II. al-Husain, Bey von Tunis) den Pacte fundamental einführt.¹ Tunesien war damit das erste arabisch-muslimische Land mit einer eigenen Verfassung. Diese wurde spä-

ter im Verlauf der Geschichte, nach der Unabhängigkeit Tunesiens von der Kolonialmacht Frankreich 1956 unter Habib Bourguiba, dem Vater der tunesischen Unabhängigkeit und ersten Präsidenten des Landes, im Jahre 1959 reformiert.

Erst Zerreißprobe, dann neue Verfassung

Mit dem Beginn des arabischen Frühlings gab es politischen und gesellschaftlichen Konsens darüber, dass die Verfassung einer erneuten Überarbeitung bedarf, um einem abermaligen Aufkommen totalitärer Machstrukturen entschieden zu begegnen, sowie zugleich die Fundamente einer demokratischen Grundordnung zu legen.

Eingeleitet wurde dieser Prozess von der Wahl der Verfassungsgebenden Versammlung im Oktober 2011. Sieger und damit stärkste Kraft wurde hierbei die zuvor verbotene islamisch-konservative Partei Ennahdha, was zu Deutsch „Erweckung/Aufbruch“ bedeutet. Da die Ennahdha allerdings nicht über die absolute Mehrheit in der Verfassungsgebenden Versammlung verfügte, ging sie ein Bündnis mit dem links-liberal-säkularen Congrès pour la République und der sozialdemokratisch-säkularen Partei Ettakatol ein.²

Von hier an war der Weg zu einer neuen tunesischen Konstitution im Jahr 2014 kein leichter. Bis eine Konkretisierung der Vorschläge erfolgte, bedurfte es monatelanger, langwieriger Diskussionen und Verhandlungen im Parlament.

Ein in der Öffentlichkeit breit diskutierter Aspekt war, dass Ennahdha versuchte, Bestandteile der islamischen Rechtsordnung in die Verfassung aufzunehmen. Dies löste eine intensive Debatte in Öffentlichkeit, Medien und Zivilgesellschaft über die „tunesische Identität“ aus. Der massive Widerstand säkularer Akteure aus der Zivilbevölkerung verhinderte nach langen und emotional geführten Diskussionen letztendlich die Integration von Elementen der islamischen Rechtsordnung in die tunesische Verfassung.

Des Weiteren wurde der Prozess auch durch zwei politische Morde an den Oppositionspolitikern Chokri Belaïd im Februar 2013 und Mohamed Brahmi im Juli 2013 erschwert. Drohungen von dschihadistischen Salafisten, weitere Attentate zu verüben, verschärften die politisch angespannte Lage zunehmend. Diese forderten die Aufnahme der Scharia in die Verfassung. In Folge dessen verhärteten sich die Fronten zwischen Regierung und Opposition. Der Streik von 70 Abgeordneten der Opposition führte zu einer einmonatigen Aussetzung der Verhandlungen zur Verfassungsgebenden Versammlung. Zu diesem Zeitpunkt war der demokratische Transformationsprozess

so stark bedroht, dass ein Scheitern als durchaus wahrscheinlich erschien.³

Die Wende brachte der sogenannte ‚Nationale Dialog‘ im Jahr 2013, der vom tunesischen Gewerkschaftsdachverband, dem Arbeitgeberverband, der Menschenrechtsliga und dem Anwaltsverband geleitet wurde. An dem Nationalen Dialog nahmen neben dem Quartett Vertreter von führenden politischen Parteien und der Zivilgesellschaft teil.

Das Resultat der Verhandlungen im Rahmen des Nationalen Dialogs war der Beschluss, die Arbeiten an der Verfassung innerhalb der folgenden vier Wochen abzuschließen. Weiterer Teil des Beschlusses war der Rücktritt der Regierungskoalition unter Ennahdha-Führung und das Einsetzen einer Technokraten-Regierung, deren Mitglieder sich verpflichteten, bei den nächsten Wahlen nicht anzutreten. Der straffe Zeitplan konnte jedoch nicht eingehalten werden und auch die Ennahdha-Regierung gab erst unter dem Druck der Öffentlichkeit und der internationalen Gemeinschaft ihre Macht ab.

Im Jahr 2015 wurde das Quartett des Nationalen Dialogs mit dem Friedensnobelpreis geehrt.

Der Plenarsaal des tunesischen Parlaments – Tagungsort der Verfassungsgebenden Versammlung



Quelle: HSS

Verfassung als Kompromisslösung

Der langwierige Aushandlungsprozess zwischen säkularen und islamisch-konservativen Kräften in der Verfassungsgebenden Versammlung spiegelt sich im Verfassungstext wider. Viele Artikel der neuen Verfassung wurden offen und teilweise widersprüchlich formuliert, um den Verfassungsgebungsprozess nicht erneut zu gefährden

So gibt die Verfassung beispielsweise in den Themengebieten Glaubens- und Meinungsfreiheit keine klare Linie vor. In Artikel 1 der Verfassung ist festgelegt, dass „Tunesien [...] ein freier, unabhängiger, souveräner Staat [ist]; seine Religion ist der Islam, seine Sprache ist Arabisch, seine Staatsordnung ist die Republik“. Ein Widerspruch ergibt sich mit Blick auf Artikel 6. Dort heißt es, der Staat sei „Hüter der Religion“. Zeitgleich garantiert der Staat allerdings Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die freie Religionsausübung. Verfassungsrechtler sehen darin zwei widersprüchliche Aussagen. Der Staat könne nicht gleichzeitig die Glaubens- und Gewissensfreiheit auf der einen Seite und auf der anderen Seite den Schutz von „alle[m], was heilig ist“ (Artikel 6) garantieren. Ähnlich verhält sich auch der Widerspruch zwischen der garantierten Meinungsfreiheit nach Artikel 31 und dem Verbot, jemanden des Unglaubens zu bezichtigen („Takfir“, Artikel 6).⁴

Erfüllung der Verfassungsaufträge seit 2014

Nachdem sich die Verhandlungspartner unter Vermittlung des Nationalen Dialogs auf eine Version einigen konnten, wurden der künftigen Regierung im nächsten Schritt bedeutsame Aufträge mit auf den Weg gegeben. Diese beschäftigen die Politik Tunesiens bis heute und verlangsamen somit zugleich auch den ohnehin zähen Transformationsprozess des Landes erheblich.

Zwei elementare Eckpfeiler sind hierbei die Einsetzung eines Verfassungsgerichts, sowie die Etablierung einer kommunalen Selbstverwaltung und damit auch die ersten Kommunalwahlen Tunesiens. Im Folgenden werden zunächst die Verfassungsaufträge und ihre Bedeutung für den politischen Transformationsprozess thematisiert, um anschließend einen Erklärungsansatz vorzustellen, warum es bisher nicht zu einer Umsetzung gekommen ist.

Kein Verfassungsgericht in Sicht

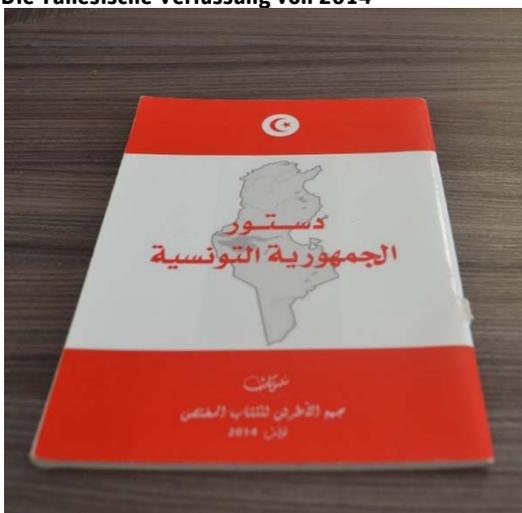
Kapitel V der tunesischen Verfassung regelt den Bereich der Judikative. Darin wird im zweiten Abschnitt, Artikel 118 bis 124, die Einsetzung eines Verfassungsgerichts als unabhängiges Justizorgan festgelegt. Doch zur Einrichtung des Verfassungsgerichtes ist es bis heute nicht gekommen.⁵ Dies ist besonders gravierend, da gerade diese Instanz essenziell ist, um sicherzustellen, dass der Verfassungstext in die Realität umgesetzt wird und keine verfassungswidrigen Gesetze verabschiedet beziehungsweise angewandt werden.

Generell sind Verfassungsgerichte für die Aufsicht der Gewaltenteilung mitverantwortlich, schützen die Rechte des Einzelnen und sind Bollwerk gegen Autoritarismus, insbesondere im Zuge von politischen Transformationsprozessen.⁶ Verfassungsgerichte zählen somit zu den wichtigsten Bewahrern einer neuen Verfassung.⁷ Die Kompetenzen eines Verfassungsgerichts sind völlig neu in der Geschichte Tunesiens. Unter dem alten Regime war es nur dem Präsidenten möglich, den Verfassungsrat anzufragen und er alleine bestimmte die Mitglieder dieses Rates.⁸ Das zukünftige Verfassungsgericht soll sich aus zwölf Mitgliedern zusammensetzen (Artikel 118). Davon sollen drei Viertel Juristen mit mindestens 20 Jahren Erfahrung sein (Artikel 118). Ernannt werden jeweils vier Mitglieder durch den Präsidenten der Republik, durch das Parlament und durch den Obersten Justizrat. Die Amtszeit der Mitglie-

der ist dabei auf eine Dauer von neun Jahren beschränkt.

Nachdem die Einrichtung eines Verfassungsgerichtes bisher nicht erfolgt ist, wurde inzwischen eine Interims-Kommission für die verfassungsrechtliche Überprüfung von neuen Gesetzen eingesetzt (Instance Provisoire de Contrôle de la Constitutionnalité des Projets de Loi).⁹ Das betreffende Organgesetz begrenzt das Mandat der Interims-Kommission auf die Prüfung der Gesetzesentwürfe auf Übereinstimmung mit der Verfassung. Die Kommission ersetzt deshalb nicht das Verfassungsgericht.¹⁰

Die Tunesische Verfassung von 2014



Quelle: HSS

Die Aufgabenerfüllung des Verfassungsgerichts wäre jedoch besonders wichtig, um das erneute Entstehen autoritärer Strukturen in Tunesien zu verhindern. Artikel 80 der Verfassung teilt dem Verfassungsgericht die Möglichkeit zu, das Ende eines Notstandsfalls zu prüfen. Das Verhängen von Ausnahmezuständen ist eine häufige Praxis von autoritären Herrschern, um Gesetze auszusetzen und die eigene Macht zu festigen.¹¹ Der Präsident kann den Notstandsfall verhängen „[i]m Falle einer unmittelbaren Gefahr für die Existenz des Vaterlandes und die Sicherheit oder die Unabhängigkeit des Staates, die die normale Arbeitsweise der staatlichen Institutionen unmöglich macht“ (Artikel 80). Nach dreißig Tagen können der Parlamentspräsident oder dreißig Abgeord-

nete eine Prüfung über das Fortbestehen der außergewöhnlichen Umstände beim Verfassungsgericht beantragen.

Eine weitere wichtige Aufgabe des Verfassungsgerichts ist die Kontrolle der Gewaltenteilung. Im Regierungssystem Tunesiens mit semipräsidentiellen Strukturen ist dem Präsidenten die Entscheidungsmacht über die nationale Sicherheit und die Außenpolitik zugesprochen (Artikel 77). Allerdings sind die Kompetenzen von Präsident und Premierminister nicht immer eindeutig voneinander abgegrenzt.¹² Deshalb ist das Verfassungsgericht nach Artikel 101 der Verfassung dazu befugt, in Fragen der Kompetenzzuweisung zu urteilen.

Des Weiteren kommt dem Verfassungsgericht in Hinblick auf das aktuelle Alter des Staatspräsidenten Béji Caïd Essebsi von 91 Jahren eine bedeutende Rolle zu. Denn es obliegt dem Verfassungsgericht allein, die temporäre oder definitive Vakanz des Amtes des Staatspräsidenten zu erklären (Artikel 84). Ohne ein Verfassungsgericht ist eine verfassungsgemäße Machtübergabe nach Tod oder dauerhafter Amtsunfähigkeit des Staatspräsidenten nicht möglich; ein Fall, der womöglich bald eintreten könnte.¹³ Staatspräsident Essebsi hat deshalb versprochen, bis Ende 2018 das Verfassungsgericht einzusetzen.

Sobald das Verfassungsgericht etabliert ist und unabhängig arbeitet, dürfte es daher ein effektives Mittel zum Schutz der Menschenrechte, des Gleichgewichts der Gewalten und der Einhaltung der Verfassung darstellen.¹⁴ Damit könnte auch die Kritik von Menschenrechtsorganisationen aufgenommen und der Anwendung verfassungswidriger Gesetze ein Ende bereitet werden.

Die Dezentralisierungsreform

Die Revolution 2010/2011 wurde in Tunesien unter anderem durch die extremen Disparitäten zwischen den Regionen angetrieben. Durch eine stark zentralistische Struktur waren und sind viele Regionen in Tunesien wirtschaftlich abgehängt und der

Frust in der Bevölkerung außerhalb der Hauptstadt Tunis über die schlechte wirtschaftliche Lage und den stagnierenden Transformationsprozess ist groß. Unter anderem aus diesem Grund wurde die Dezentralisierung als Verfassungsziel bzw. Verfassungsauftrag in die Verfassung von 2014 aufgenommen (Kapitel VII). Bisher gibt es in Tunesien noch keine demokratisch gewählten kommunalen Vertreter. Alle Entscheidungen werden in der Zentralverwaltung in Tunis getroffen. Eine Dezentralisierungsreform stellt deshalb eine wichtige Voraussetzung für die Demokratisierung dar, um Entscheidungskompetenzen in die Kommunen zu verlagern und als Folge die Bürgerbeteiligung zu stärken.

Bei der Umsetzung dieses Verfassungsauftrages wurde jedoch der zeitliche Rahmen bisher nicht eingehalten. Ursprünglich hätten die Kommunalwahlen im März 2016 stattfinden sollen, wurden jedoch anschließend mehrmals verschoben und wurden nun am 6. Mai 2018 abgehalten. Die Regierung begründete die mehrfachen Verschiebungen des Wahltermins mit Unstimmigkeiten und Rücktritten in der Obersten Wahlbehörde, der Instance Supérieure Indépendante pour les Élections (ISIE), die ihre Arbeit im Frühjahr 2011 aufgenommen hatte. Indes stellten einerseits die langwierigen Verhandlungen um die Bestimmungen der juristischen Gesetzesgrundlage für Kommunalwahlen und zum anderen die lang umkämpfte Frage der neuen Kompetenzverlagerung in einem dezentralisierten System wesentliche Ursachen für die Verzögerungen dar. Das erforderliche neue Wahlgesetz wurde im Januar 2017 verabschiedet. Das Rahmengesetz zu den Gebietskörperschaften, der sogenannte „Code des Collectivités Locales“, wurde erst knapp zwei Wochen vor den Wahlen vom Parlament angenommen. Es ist hingegen noch nicht abschließend geklärt, welche Kompetenzen an die kommunalen Strukturen vergeben werden. Auf Seiten der Zentralregierung herrscht Angst vor einem Machtverlust, während man auf lokaler Ebene unsicher über die Möglichkeiten der Um-

setzung der neuen Aufgaben ist, da über die finanzielle Ausstattung der kommunalen Körperschaften ebenfalls noch keine finale Entscheidung getroffen wurde. Nach vier Jahren unter der neuen Verfassung lässt sich deshalb festhalten, dass der Ausbau demokratischer Strukturen schleppend verläuft und damit große Zweifel am Willen der politischen Akteure im Land durchaus berechtigt sind.

Verfassungsaufträge im Wartemodus

Auf der Suche nach Gründen für die fortdauernden Verzögerungen muss eine Kombination aus verschiedenen Ursachen zur Erklärung herangezogen werden:

- a) Konflikte innerhalb der Parteien und der Koalition

Nach den ersten freien Parlamentswahlen im Jahr 2014 wurde Tunesien zunächst von einer Koalition aus der säkularen Partei Nidaa Tounes, was im Deutschen „Ruf Tunesiens“ bedeutet, und der islamisch-konservativen Ennahdha-Partei regiert. Eine genauere Betrachtung dieses Bündnisses bietet Erklärungsansätze für die derzeitige politische Lage Tunesiens.

Im Februar 2015 betrachteten viele Anhänger der Partei Nidaa Tounes die Koalition mit der islamisch-konservativen Partei Ennahdha als Verrat. Sie meinten, dass ein solches Bündnis den laizistischen Werten der eigenen Partei widerspreche.¹⁵ Diese Dynamik wurde durch Personalquerelen innerhalb der Partei verstärkt. Beides führte zu einer Zersplitterung der Partei und der Fraktionen im Parlament, von der eine Fraktion als neue Partei hervorging. Seither gibt es regelmäßige Regierungsumbildungen, Koalitionswechsel und Parteiwechsel einiger Parlamentsmitglieder. Dies führt dazu, dass es keine stabile Regierung gibt, die die Umsetzung der Verfassungsaufträge steuern kann.

Im Fall der bisher nicht erfolgten Einrichtung des Verfassungsgerichts liegt der

Grund für die Verzögerungen im mangelnden Konsens zwischen den Parteien für geeignete Verfassungsrichter. Im Parlament konnte keine Mehrheit für die von ihm zu bestimmenden vier Kandidaten für das Verfassungsgericht gefunden werden, genauso wenig wie für einen Vorsitzenden des Obersten Justizrats, dem Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), welcher wiederum ebenfalls mit der Benennung von vier Verfassungsrichtern beauftragt ist.¹⁶

b) Strukturelle Probleme: hohe Arbeitsbelastung und fehlendes Know-how

Ein zentraler Akteur bei der Umsetzung der Verfassung ist das Parlament. Dieses muss Gesetzesentwürfe debattieren und verabschieden, sowie die Posten der unabhängigen Verfassungsinstanzen besetzen. Diese Rolle des Parlaments ist in der tunesischen Geschichte allerdings völlig neuartig, wirkte es doch zu Zeiten der Diktatur nur als Scheinparlament und segnete lediglich die bereits vom Präsidenten getroffenen Entscheidungen ab. Fehlendes Know-how der Abgeordneten über ihre Rechte und Pflichten und ein mangelndes Selbstverständnis des Parlaments sind die Folge. Zudem hat die Arbeitsbelastung drastisch zugenommen. Die aktuelle Zahl der Plenarsitzungen hat sich im Vergleich zu der Zeit vor der Revolution von 45 auf 300 mehr als versechsfacht. Es ist verständlich, dass die Parlamentsverwaltung und auch die Abgeordneten diese Steigerung nicht ohne weiteres bewältigen können.

Auch die Planung und Umsetzung eines Dezentralisierungsprozesses stellt eine enorme Herausforderung für eine junge Demokratie dar. Die Konzertation dieses alle Bereiche betreffenden Prozesses ist eine enorme administrative und logistische Aufgabe. Diese setzt ein hohes Maß an Planungsverständnis und administrativer Erfahrung voraus, welches in der tunesischen Administration nicht immer in allen Bereichen gegeben ist.

c) Machtkalkül: Interessenpolitik und opportunistisches Verhalten

Weiterhin ist nicht zu leugnen, dass in Tunesien – wie in jedem politischen System – Entscheidungen auch auf Basis von persönlichen Interessen und Machtkalkül getroffen werden. Dieses opportunistische Verhalten diverser Akteure blockiert die Umsetzung verschiedener Verfassungsaufträge.

Die Durchführung der Kommunalwahlen gestaltete sich auch deshalb so schwierig, da die Anzahl der gewählten Mandatsträger mit einem Mal um 7.212 gestiegen ist. Die Vergabe dieser Ämter wird deshalb einen Einfluss auf die Verhandlungsmacht der Parteien nehmen. Dass die Parteien insgesamt schwächer dastehen, zeigt das sehr gute Abschneiden der unabhängigen Listen, die mit 32,9 Prozent die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnten. Auch wenn rein rechtlich das Ergebnis der Kommunalwahlen keine Konsequenzen für die Zusammensetzung der nationalen Regierung hat, ist dennoch eine Umstrukturierung des Kabinetts wahrscheinlich. Des Weiteren wird der Ausgang der Kommunalwahlen auch Auswirkungen auf die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2019 haben. Die geringe Wahlbeteiligung in Höhe von 35,6 Prozent stellt indes kein gutes Omen dar.

d) Einfluss antidemokratischer Akteure

In Tunesien als Transformationsland wirken zudem Kräfte und Profiteure des alten Regimes, die ein Interesse daran haben, dass Entscheidungen nach dem altbekannten Modell der „Günstlingswirtschaft“ ohne demokratische Kontrolle und zu ihrem Vorteil getroffen werden.

Darüber hinaus sind in Tunesien – besonders in den Grenzregionen zu Algerien und zu Libyen sowie in den Gebirgsregionen – terroristische Organisationen und Gruppierungen aktiv, gegen die die Regierung vorzugehen versucht. Diese Aktivitäten bündeln zusätzlich Mittel und Aufmerksamkeit,

die nicht zur Umsetzung der Verfassungsaufträge zur Verfügung stehen.

e) Fehlende Unterstützung durch das Volk: die Konsequenzen der wirtschaftlich schwierigen Situation

Tunesien leidet sowohl unter seiner instabilen sozioökonomischen als auch unter seiner fragilen politischen Lage. Der Unmut des Volkes über mangelnde wirtschaftliche Entwicklung entlädt sich häufig in teils gewaltsamen und häufig länger andauernden Protesten und Sit-ins. Um die Lage zu beruhigen, agiert die Regierung meist als „Feuerwehr“ und verspricht Sofortmaßnahmen wie die Einstellung einer gewissen Anzahl von Personen in den öffentlichen Dienst. Die Beschäftigung mit diesen Themen bindet Kapazitäten und verhindert eine langfristige und strategische Umsetzung der Verfassungsaufträge und ein stetiges Abarbeiten der Prioritäten durch Legislative und Exekutive.

Der Blick nach vorn

Der Transformationsprozess in Tunesien ist noch lange nicht abgeschlossen. Bisher hat es die Regierungskoalition nicht vermocht, wichtige Verfassungsversprechen wie ein Verfassungsgericht oder die Dezentralisierung umzusetzen. Nach vier Jahren müssten jedoch bald erste Erfolge nachgewiesen werden – andernfalls droht sich der bestehende Unmut innerhalb der Bevölkerung auszuweiten.

Durch die schlechte wirtschaftliche Lage steht die Politik immer mehr unter Druck, zeitnah wirtschaftliche Reformen umzusetzen, die spürbar die Lage der Bevölkerung verbessern. Der kontinuierliche Anstieg von Verbraucherpreisen gepaart mit einer hohen Inflationsrate macht immer mehr Bürgern zu schaffen.¹⁷ Dies führt zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen, da auch die öffentliche Infrastruktur in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Verkehr dem Währungsverfall ausgesetzt ist.¹⁸ Als Folge dar-

aus sind bereits Stimmen zu hören, die äußern, dass Demokratie und Menschenrechte nur einen schwachen und labilen Staat hervorbringen.¹⁹ Darüber hinaus wird die westliche Einmischung zur Stabilisierung der Demokratie oftmals als Untergrabung der nationalen Souveränität empfunden.

Die neu gewonnene Meinungsfreiheit sowie die Kontrolle der Politik durch die Zivilgesellschaft und internationaler Akteure ebenso wie die politische Öffnung für neue Parteien lassen die Wiederholung eines autoritären Regimes derzeit unwahrscheinlich erscheinen. Darauf sollte sich die Regierung jedoch nicht ausruhen. Um diesen Wandel zu festigen und Tunesiens Demokratie gegen unvorhersehbare Entwicklungen zu wappnen, sollten die Verfassungsaufträge von 2014 sobald wie möglich in die Realität umgesetzt werden. Dabei spielen die Etablierung eines Verfassungsgerichts und die erfolgreiche Umsetzung der Dezentralisierung eine zentrale Rolle.

Auf diesem Weg sollten Tunesiens internationale Partner das Land weiterhin unterstützen. Nur so kann der demokratische Transformationsprozess in Tunesien gelingen. Sollte es tatsächlich zu einem Rückschlag der Demokratisierungsbemühungen kommen, hätte dies negative Folgen für die Sicherheitslage und auch für die politische Entwicklung der gesamten Region. Nach Einschätzungen der Stiftung für Wissenschaft und Politik bestünde dann die Gefahr, dass bei einem Scheitern in Tunesien „Demokratisierung [...] dann nämlich in der arabischen Welt auf Jahre hinaus keine realistische Option mehr“ ist.²⁰

Der Aufbau einer Demokratie ist ein niemals endender Prozess. Die Einrichtung eines Verfassungsgerichtes und das Abhalten der Kommunalwahlen am 6. Mai 2018 sind dennoch wichtige Meilensteine auf dem Weg, den tunesischen Verfassungstext zu Verfassungsrealität werden zu lassen.

|| Alexander Nebelung

Alexander Nebelung ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projektbüro der Hanns-Seidel-Stiftung Tunesien, Algerien und Libyen. Er war nach seinem Masterstudium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Leipzig und der Université Lumière Lyon II als Praktikant für das Auswärtige Amt in Genf und für die Mediterranean Academy of Diplomatic Studies auf Malta tätig.

|| Vincent Homp

Vincent Homp war als Praktikant für die Hanns-Seidel-Stiftung Tunesien, Algerien und Libyen tätig. Im Rahmen seines Studiums der Politikwissenschaften an der Ludwig-Maximilians-Universität in München absolvierte er zuvor ein Praktikum in der Geschäftsstelle des Integrationsbeauftragten der Bayerischen Staatsregierung.

- 14 Vgl. gl. Pickard, Duncan (2015): Tunisia's New Constitutional Court, URL http://www.constitutionnet.org/sites/default/files/tunisia_new_constitutional_court.pdf [19.02.2018].
- 15 Vgl. International Crisis Group (2018): Stemming Tunisia's Authoritarian Drift, in: Middle East and North Africa Report N°18.
- 16 Vgl. Ebd.
- 17 Vgl. <http://www.ins.tn/>.
- 18 Vgl. International Crisis Group 2018.
- 19 Vgl. Redaktion der Huffpost Tunisie (2011): Lotfi Laameri s'en prend aux organisations des droits de l'homme et à la directrice de Human Rights Watch en Tunisie, tollé sur les réseaux sociaux, in: Huffington Post Maghreb, 10.11.2011.
- 20 Vgl. Mölling, Christian / Werenfels, Isabelle (2014): Tunesien: Sicherheitsprobleme gefährden die Demokratisierung. Deutsche Unterstützung auch für die Stärkung des Sicherheitssektors, in: SWP Aktuell 62/2014.

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Haddad, Mohamed (2011): Pour la Tunisie et pour la Révolution, in: La Presse, 18.04.2011.
- 2 Vgl. Antonakis-Nashif, Anna (2013): Legitimitäts- und Verfassungskrise in Tunesien. Zuspitzung durch politische Morde und die Entwicklungen in Ägypten, in: SWP-Aktuell 49/2013, S. 1-8.
- 3 Vgl. Dr. Ostry, Hardy (2014): Neue Verfassung für Tunesien tritt in Kraft. Unikat und Kompromiss zugleich, URL <http://www.kas.de/wf/de/33.36837/> [15.02.2018].
- 4 Vgl. Ebd.
- 5 Vgl. Democracy Reporting International (2017): Tunisia should establish Constitutional Court soon, URL <http://democracy-reporting.org/tunisia-should-establish-constitutional-court-soon/> [15.02.2018].
- 6 Vgl. Choudhry, Sujit / Glenn Bass, Katherine (2014): Constitutional Courts After the Arab Spring, New York, S. 9.
- 7 Vgl. Pickard, Duncan (2015): Tunisia's New Constitutional Court, URL http://www.constitutionnet.org/sites/default/files/tunisia_new_constitutional_court.pdf [19.02.2018].
- 8 Vgl. Ebd.
- 9 Vgl. Ebd.
- 10 Vgl. Ebd.
- 11 Vgl. Ebd.
- 12 Vgl. Ebd.
- 13 Vgl. International Crisis Group (2018): Strengthening Institutions in Tunisia, in: Watch List 2018, S. 44-46.

Klaus Grütjen

Burkina Faso auf dem Weg zur V. Republik

Nach einer dreijährigen Phase des politischen Umbruchs in Burkina Faso, geprägt vom Volksaufstand Ende Oktober 2014, dem Ende des langjährigen Regimes des Staatspräsidenten Blaise Compaoré und einer einjährigen Übergangszeit, die nach erfolgreich durchgeführten freien und demokratischen Wahlen beendet, jedoch zwischenzeitlich durch die Erfahrung eines gescheiterten Staatsstreichs in Frage gestellt war, steht dieses westafrikanische Land vor dem Vorhaben, seine staatliche Ordnung grundlegend zu reformieren. Möglicherweise schon bald werden seine Bürgerinnen und Bürger über eine neue Verfassung entscheiden. Unabhängig vom Ausgang dieses Prozesses steht bereits jetzt außer Frage, daß die an der Erarbeitung des Entwurfs für die neue Verfassung beteiligten „Lebendigen Kräfte der Nation“ eine in fachlicher wie kultureller Hinsicht, in Bezug auf Inhalt und Verfahren der Ausarbeitung bemerkenswerte Leistung vollbracht haben, bei der die Errungenschaften des modernen Verfassungsstaates und die bewährten, auf Konsens ausgerichteten afrikanischen Traditionen in harmonischer Weise zusammengeführt werden. Insoweit wird die Verfassung der V. Republik Burkina Fasos der weiteren Entwicklung des Verfassungsstaates in Afrika voraussichtlich diverse neue Impulse verleihen und kann von daher eine Vorbildfunktion für den Kontinent entfalten. Um diese Hoffnung vermittelnden Entwicklungstendenzen aus europäischer Perspektive zu veranschaulichen, bemüht der vorliegende Beitrag sich um eine summarische Aufarbeitung des betreffenden zeitgeschichtlichen Geschehens unter besonderer Berücksichtigung verfassungsstaatlicher Aspekte, gefolgt von einer Darstellung ausgewählter Beispiele für die Umsetzung der historischen Erfahrungen Burkina Fasos in neuen verfassungsrechtlichen Normen.

Schlagwörter:

Burkina Faso - Westafrika - Volksaufstand - Putsch - Transition - Transitionsregime - Übergangsphase - Übergangsregime - Verfassung - Verfassungsstaat - Verfassungsreform - Verfassungsgerichtsbarkeit - Verfassungskultur - Verfassungskommission - Rechtsstaatlichkeit - Grundrechte - traditionelle Herrschaftsstrukturen

Burkina Faso auf dem Weg zur V. Republik

|| Klaus Grütjen

In dem Jahr, in dem Bayern feierlich das 200-jährige Jubiläum der öffentlichen Verkündung seiner ersten dauerhaften Verfassung sowie den 100. Geburtstag des Übergangs von der Monarchie zur Republik begeht¹, begibt der westafrikanische Staat Burkina Faso sich an die in Bezug auf Verfahren und Arbeitsumfang umfassendste Verfassungsreform seit Erlangung seiner politischen Unabhängigkeit am 5. August 1960². Wahrscheinlich in der ersten Jahreshälfte 2019 soll die Verfassung der Fünften Republik den Bürgerinnen und Bürgern dieses Landes zur Annahme durch ein Referendum vorgelegt werden. Die Fertigstellung des Entwurfs dieses Verfassungstexts bildet den vorläufigen Abschluss einer Entwicklung, die ihren Anfang mit dem Volksaufstand Ende Oktober 2014 nahm, der den damaligen Staatspräsidenten Blaise Compaoré zum Rücktritt zwang und somit seiner 27 Jahre währenden Herrschaft über dieses Land ein Ende setzte³. International vielfache Beachtung fand die Art und Weise, in der dieser Machtwechsel erfolgte.

Entgegen aller Erwartungen in Anbetracht der gravierenden Umstände eines Umsturzes gab es bei dem Volksaufstand Ende Oktober 2014 eine verhältnismäßig geringe Zahl von Opfern. In verfassungsrechtlicher Hinsicht bemerkenswert ist das beständige Bemühen aller Beteiligten, den durch die Verfassung der Vierten Republik vom 11. Juni 1991⁴ vorgegebenen Rahmen der staatlichen Organisation auch unter diesen Bedingungen eines Ausnahmezustandes so weit wie möglich zu wahren. Hierauf wird im Folgenden noch näher einzugehen sein.

Nach modernem Verständnis ist die Verfassung eines Staates Ausdruck eines grundlegenden gesellschaftlichen Konsenses über seine Organisationsstruktur und Regierungsform. Der Verfassungstext ist damit zugleich Spiegel eines vom Staatsvolk angestrebten politischen und gesellschaftlichen Entwicklungszustandes. Die inzwischen allgemein anerkannten Grundrechtsnormen und Strukturprinzipien wie beispielsweise Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erhalten in den Entwicklungsstufen des Verfassungsstaates jeweils spezifische Ausprägungen, unter Berücksichtigung und Einbeziehung spezifischer kultureller Besonderheiten und Wertentscheidungen⁵. Diese spielen gerade bei der Betrachtung des aktuellen Prozesses der Verfassungsgebung in Burkina Faso eine wichtige Rolle und begründen insoweit Alleinstellungsmerkmale der jüngeren Verfassungsentwicklung auf dem afrikanischen Kontinent.

I. Die Verfassung überlebt den Sturz des Regimes

Der Inhalt des neuen Verfassungsentwurfs für Burkina Faso und das inklusive und stark konsensorientierte Verfahren seiner Ausarbeitung haben ihren Ursprung zum großen Teil in den Ereignissen um den Volksaufstand, der seinen Höhepunkt am 30. und 31. Oktober 2014 fand, und den daran anschließenden politischen Entwicklungen.

Am 21. Oktober 2014 hatte der damalige Ministerrat unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten Blaise Compaoré den Entwurf eines Gesetzes zur erneuten Änderung des Artikels 37 der Verfassung angenommen,

der Compaoré die Kandidatur für eine weitere Amtsperiode als Staatsoberhaupt ermöglichen sollte⁶. Dieser Beschluß löste in der Zivilgesellschaft weitgehende Entrüstung aus, die sich in den folgenden Tagen in zahlreichen Protesten und Demonstrationen niederschlug. Als erkennbar wurde, dass die Regierung sich trotz alledem nicht von ihrem Vorhaben abbringen ließ und die geplante Verfassungsänderung unter allen Umständen in der Nationalversammlung zur Abstimmung bringen wollte, schritten die Demonstranten zur Tat und stürmten am Vormittag des 30. Oktober 2014 den Sitz des Parlaments, den sie sogleich in Flammen setzten⁷. Daran änderte auch die Tatsache nichts mehr, dass Compaoré den umstrittenen Gesetzesentwurf noch am Abend desselben Tages zurückzog und die Regierung auflöste⁸.

Schnell wurde klar, dass die Lage für das frühere Regime völlig außer Kontrolle geraten war. Ermutigt wurden die demonstrierenden Bürger und Bürgerinnen durch das erstaunlich zurückhaltende Vorgehen der Sicherheitskräfte, das sie in ihrer Hoffnung und Einschätzung bestätigte, ihre Forderungen nach einem Rücktritt von Compaoré und seiner Regierung durchsetzen zu können. Dieser Fall trat dann auch am 31. Oktober 2014 ein. Unter Bezugnahme auf die einschlägige Bestimmung des Art. 43 der Verfassung erklärte Blaise Compaoré seinen Rücktritt⁹ und machte damit den Weg frei für den von der überwiegenden Mehrheit erwünschten Machtwechsel.

Auf diese Erklärung folgte zunächst eine Reihe von einander teilweise widersprechenden Deklarationen und Verfügungen unterschiedlicher Herkunft, deren jeweilige Legitimation bis heute rechtlich nicht vollständig geklärt ist und die auch in dokumentarischer Hinsicht noch nicht vollständig erfasst sind. So wurde der 31. Oktober 2014 in der Geschichte Burkina Fasos zum „Tag der drei Staatspräsidenten“.

Nachdem etwa um 13.00 Uhr der Rücktritt von Blaise Compaoré offiziell bekannt-

gegeben worden war, verkündete der Oberkommandierende der Streitkräfte, General Nabéré Honoré Traoré, dass fortan er während einer Übergangszeit von maximal zwölf Monaten das Amt des Staatsoberhauptes ausüben werde. Nur drei Stunden später erschien der stellvertretende Kommandeur des präsidialen Sicherheitsregiments (Régiment de Sécurité Présidentiel – RSP), Oberstleutnant Yacouba Isaac Zida, in Begleitung von namhaften Vertretern der Zivilgesellschaft auf dem Platz der Nation in Ouagadougou, erklärte die vorherigen Anordnungen des Generals Traoré für nichtig und verkündete seinerseits die Auflösung des Parlaments und der Regierung. Zugleich suspendierte er die Verfassung und kündigte die Einsetzung eines Organs an, das die nun begonnene Übergangsphase steuern sollte¹⁰. Nur am Rande sei erwähnt, dass auch der frühere General Kouamé Lougué und die Vorsitzende der Oppositionspartei „Parti pour le Développement et le Changement“ (PDC), Saran Sérémé, Anspruch auf die Staatsführung erhoben und entsprechende Mitteilungen an die Medien richteten¹¹. Noch am selben Tage traten die Kontrahenten Traoré und Zida in diskrete Verhandlungen miteinander ein. Am 1. November 2014 war die Situation schließlich dahingehend geklärt, dass Zida in der Übergangszeit zunächst die Funktion des Staatspräsidenten wahrnehmen sollte¹².

Traditionelle Autoritäten, Zivilgesellschaft und internationale Gemeinschaft als tragende Pfeiler des Übergangs

Festzuhalten bleibt bereits an dieser Stelle die bedeutende Vermittlerrolle, die die traditionellen Autoritäten des Landes in diesem Abstimmungsprozess gespielt haben. So fanden mehrere der entscheidenden Gespräche zwischen den Beteiligten im Palast des Mogho Naba, des Kaisers der Mossi, unter dessen Mitwirkung in Ouagadougou statt¹³.

Kennzeichnend für den weiteren Prozess war der Druck, den die Zivilgesellschaft, die Gelehrten und die internationale Gemeinschaft von Beginn an auf die neue militärische Führung Burkina Fasos aufbauten und

aufrechterhielten, um zur verfassungsmäßigen Ordnung zurückzukehren und die Führung der Staatsgeschäfte wieder an zivile Instanzen zu übergeben. In der Tat leitete der neue Staatschef Zida unmittelbar nach der Übernahme seiner Funktion breit angelegte Abstimmungsprozesse mit allen politischen Parteien, zivilgesellschaftlichen Akteuren und der internationalen Gemeinschaft ein. Schon nach wenigen Tagen wurde ein Konsens dahingehend erzielt, dass die Verfassung vom 2. Juni 1991 wieder in Kraft gesetzt und die Ausübung der Staatsgewalt binnen kürzester Frist einem Organ unter ziviler Führung übertragen werden sollte¹⁴.

Eine Charta zur Steuerung des Transitionsprozesses

Die folgenden in verfassungsrechtlicher Hinsicht wichtigen Etappen des Prozesses bestanden in der Ausarbeitung und Verabschiedung einer „Charta für den Übergang“ (Charte de la Transition), die die Verfassung vom 2. Juni 1991 ergänzen und das Funktionieren und Zusammenwirken der Staatsorgane während der Phase des Übergangs, d.h. bis zur Organisation freier und demokratischer Wahlen regeln sollte, sowie in der einvernehmlichen Bestimmung einer Persönlichkeit, die als „Übergangspräsident“ (Président de la Transition) das Amt des Staatspräsidenten ausüben sollte. Nachdem mehrere der an der Abstimmung beteiligten Parteien Entwürfe für eine solche Charta vorgelegt hatten¹⁵, erzielten die Verhandlungspartner am 13. November 2014 Einigkeit über die Formulierung dieses Textes¹⁶, der drei Tage später im Rahmen eines feierlichen Staatsaktes unterzeichnet wurde¹⁷. Ebenfalls am 16. November benannte eine eigens hierfür eingerichtete Kommission den Übergangspräsidenten, den früheren Spitzendiplomaten Michel Kafando, der seinem Land bereits vor der Revolution des Jahres 1983 als Außenminister gedient hatte¹⁸.

Die Schlüsselrolle des Verfassungsrates

Nachdem Zida am 15. November 2014 die Aussetzung der Verfassung von 1991 wieder aufgehoben hatte, trat mit dem Verfassungsrat ein Staatsorgan in Erscheinung, das von den Ereignissen des 30. und 31. Oktober nicht direkt betroffen war, weil es weder von dem scheidenden Präsidenten Compaoré noch von den Militärs aufgelöst worden war. Zunächst verlieh der Verfassungsrat dem laufenden Transitionsprozess eine verfassungsrechtliche Legitimation, indem er offiziell die Vakanz des Postens des Staatspräsidenten feststellte¹⁹. Sodann forderte er die „Lebendigen [im Sinne von ‚tragenden‘] Kräfte der Nation, einschließlich der Nationalen Streitkräfte“ dazu auf, sich zu konzertieren, um eine vom Konsens getragene zivile Persönlichkeit zu benennen, die übergangsweise die Funktion des Staatspräsidenten ausüben sollte²⁰ und bestätigte am 17. November die Bestimmung von Michel Kafando für die Wahrnehmung dieses Amtes²¹.

Mit diesen Entscheidungen schrieb der burkinische Verfassungsrat in zweierlei Hinsicht Geschichte. Zum einen erweiterte er aufgrund seiner eigenen Entscheidung den ihm durch die Verfassung definierten Zuständigkeitsbereich, indem er sich selbst die Kompetenz für die Einleitung des Verfahrens zur Feststellung der Vakanz des Postens des Präsidenten zuerkannte. Nach Art. 43 Abs. 2 der Verfassung hätte er diesbezüglich von der Regierung angerufen werden müssen. Diese war zuvor aber aufgelöst worden, so dass diesbezüglich ein verfassungsrechtliches Vakuum entstanden war. Zum anderen trug er mit dem Aufgreifen des im Zusammenhang mit dem Volksaufstand von den Beteiligten mehrfach verwendeten Begriffs der „Lebendigen Kräfte der Nation“²² wesentlich zur Schaffung einer neuen Verfassungsinstitution bei, die den gesellschaftlichen Konsens in der Vielfalt seiner Bestandteile auf der Basis allgemein anerkannter Werte voraussetzt und verkörpert, deren Legitimation jedoch nicht auf allgemeinen und demokratischen Wahlen beruht, son-

dern aus ebendiesem Konsens hervorgeht²³. Zumindest in Ansätzen ließe sich eine konzeptuelle Verbindungslinie zu Art. 20 Abs. 4 des deutschen Grundgesetzes ziehen, der allen Deutschen das Recht zum Widerstand gegen jeden zugesteht, der es unternimmt, die durch die Verfassung bestimmte [d.h. auf gesellschaftlichem Konsens beruhende – *Zusatz des Verfassers*] staatliche Ordnung zu beseitigen, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist. Im Falle Burkina Fasos sollte dieser Konsens halten, bis zum Ende der Übergangsphase und darüber hinaus bis heute.

Mit seiner Ernennung zum Premierminister am 18. November 2014²⁴ erhielt Yaouba Isaac Zida eine neue Funktion, die er etwa ein Jahr lang beibehalten sollte. Die Einsetzung der neuen Regierung erfolgte fünf Tage später²⁵, wobei der Präsident der Transition sich zugleich das Amt des Außenministers vorbehielt²⁶ und der Premierminister zusätzlich das Ressort der Verteidigung zugesprochen bekam²⁷. Die Funktion des Parlaments nahm in der Übergangsphase der Nationale Transitionsrat (Conseil National de la Transition – CNT) wahr, der sich nach Art. 12 der Transitionscharta aus insgesamt 90 Mitgliedern zusammensetzte, von denen 30 den dem Block des Oppositionsführers angeschlossenen Parteien angehörten, 25 die Zivilgesellschaft repräsentierten, weitere 25 aus den Reihen der Verteidigungs- und Sicherheitskräfte stammten und zehn Mitglieder andere politische Parteien vertraten²⁸.

Die Transitionsphase sollte die Dauer eines Jahres nicht überschreiten (Art. 20 der Charta), allerdings sollten die für diese Übergangszeit eingesetzten Organe so lange bestehen bleiben, bis die in der Verfassung vorgesehenen regulären Organe ihre Funktion aufnehmen würden (Artt. 21, 23). Der Transitionsrat gab sich in der Folge eine Geschäftsordnung²⁹, die vom Verfassungsrat als verfassungskonform befunden wurde³⁰ und somit in Kraft treten konnte.

Eine Wertentscheidung, die die Verfasser der Transitionscharta mit deren Unter-

zeichnung verbindlich getroffen hatten, war, dass von der Kandidatur für das Amt des Transitionspräsidenten sowie für ein Mandat im Transitionsrat ausgeschlossen war, wer die vom durch den Volksaufstand gestürzten Regime beabsichtigte Änderung des Artikels 37 der Verfassung unterstützt hatte. Um die Neutralität des Transitionsprozesses zu wahren und eine eventuelle Parteinahme der Inhaber von mit ihm verbundenen Staatsämtern zu verhindern, schlossen die Bestimmungen der Artt. 4 und 13 Abs. 4 der Transitionscharta eine eventuelle Kandidatur des Transitionspräsidenten und des Präsidenten des Transitionsrates für die kommenden Wahlen des Staatspräsidenten und der Nationalversammlung ausdrücklich aus.

In ihrem einleitenden Artikel 1 nannte die Transitionscharta die Werte, die für die Steuerung der Übergangsphase und die damit betrauten Organe und Persönlichkeiten als Orientierung dienen sollten: Vergebung und Versöhnung, Inklusion, Verantwortungsbewusstsein, Toleranz und Dialog, Rechtschaffenheit, Würde, Disziplin und Bürgerbewusstsein („civisme“), Solidarität und Brüderlichkeit sowie der Geist des Konsenses und Einsicht/Urteilsfähigkeit.

Zu den aus verfassungsrechtlicher Sicht bedeutendsten Amtshandlungen des Transitionsrates zählt die bisher letzte Änderung der Verfassung von 1991, bei der u.a. festgelegt wurde, dass niemand mehr als zwei aufeinanderfolgende oder durch einen Zeitraum unterbrochene Amtsperioden als Staatspräsident fungieren könne³¹ sowie – in Vorbereitung der für Ende 2015 vorgesehenen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen – die Änderung des Wahlgesetzes³².

Der gescheiterte Staatsstreich vom September 2015 und die Organisation freier und demokratischer Wahlen

In der zweiten Hälfte des Jahres 2015 hielten die Bürger und Bürgerinnen sowie die Partner Burkina Fasos in der Region und weltweit noch einmal für eine kurze Zeit den Atem an. Am 16. September unternahm der frühere Kommandeur des präsidialen Sicherheitsregiments (RSP), General Gilbert Diendéré, den Versuch, das Transitionsregime zu stürzen, was diesem vielversprechenden Prozess ein vorzeitiges Ende bereitet hätte³³.

Und einmal mehr ist es dem grundlegenden politischen und gesellschaftlichen Konsens, d.h. den vereinten Kräften von Politik, Armee und Zivilgesellschaft – darunter erneut dem Mogho Naba, dem Kaiser der Mossi³⁴ – wie auch der Solidarität der regionalen und internationalen Gemeinschaft zu verdanken, dass dieses Vorhaben nach zehn Tagen scheiterte³⁵. Diendéré und einige seiner Mittäter sitzen seither in Haft, allerdings kommt die Aufarbeitung und Behandlung seines Falles durch die Justiz bisher kaum bzw. nur äußerst schleppend voran. Dem außenstehenden Beobachter erscheint es, als ob das für die burkinische oder tendenziell sogar westafrikanische Gesellschaft charakteristische Postulat der unbedingten Aufrechterhaltung des grundsätzlichen Konsenses hier eine seiner Kehrseiten zeigt, nämlich einen Mangel an Entscheidungs- und Durchsetzungskraft bei der Verhängung angemessener Sanktionen.

Immerhin lieferte der gescheiterte Putsch dem Übergangspräsidenten und seiner Regierung hinreichende Motive, um das RSP, die „Armee neben der Armee“, aufzulösen³⁶ und damit einen potentiell weiterhin schädlichen Faktor für das Gelingen der Transition zu beseitigen.

Nach Überstehen dieser letzten Schwierigkeiten konnte das Transitionsregime sich an seine letzte große Aufgabe begeben, nämlich die Organisation der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen. Wegen des

Putschversuchs musste der ursprünglich für den 11. Oktober 2015 vorgesehene Termin für den ersten Gang der Präsidentschaftswahlen³⁷, der aus organisatorischen und Haushaltsgründen mit den Parlamentswahlen kombiniert werden sollte³⁸, auf den 29. November 2015 verlegt werden³⁹. Dieser Termin konnte schließlich eingehalten werden. Der Kandidat Roch Marc Christian Kaboré erhielt bereits im ersten Wahlgang bei einer Wahlbeteiligung von 60% etwas mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen, so dass eine Stichwahl nicht mehr erforderlich war⁴⁰. Auch die Wahl der 127 Abgeordneten der neuen Nationalversammlung verlief ohne Schwierigkeiten⁴¹. So trat am 29. Dezember 2015 mit Kaboré seit mehr als 30 Jahren der erste aus allgemeinen und freien Wahlen hervorgegangene Präsident Burkina Fasos sein Amt an⁴². Dieser ernannte bereits eine Woche darauf den Premierminister⁴³ und die anderen Mitglieder der Regierung⁴⁴. Damit war die Transitionsphase erfolgreich abgeschlossen. Und die Verfassung hatte den Sturz des Regimes des früheren Präsidenten Blaise Compaoré, unter dem sie entstanden war, überlebt.

II. Eine geprüfte Nation auf dem Weg zu einer neuen Verfassung

Bereits in der Dynamik des Volksaufstandes Ende Oktober 2014 waren in Burkina Faso Forderungen nach der Ablösung der Verfassung der Vierten Republik von 1991 aufgekommen⁴⁵. Diese Tendenzen griff der neu gewählte Staatspräsident Roch Marc Christian Kaboré schon zu Beginn seiner Amtszeit auf und setzte per Dekret vom 14. April 2016 eine Verfassungskommission ein und beauftragte sie damit, innerhalb von 60 Tagen einen Entwurf für die Verfassung der Fünften Republik zu erarbeiten⁴⁶. Die Kommission besteht aus insgesamt 92 Vertretern aller politischen und (zivil-) gesellschaftlichen Gruppen einschließlich der Sicherheits- und Streitkräfte, diverser Berufsstände, Gewerkschaften und Vertretern aus Forschung und Lehre (Art. 3 des Gründungsdekretes⁴⁷).

Als Präsident der Verfassungskommission wurde der langjährige Verfechter der Menschen- und Bürgerrechte in Burkina Faso, Rechtsanwalt Halidou Ouédraogo, berufen⁴⁸.

Die Kommission richtete sich in den ihr zugewiesenen Räumlichkeiten im in dem Viertel Ouaga 2000 in der Hauptstadt gelegenen Kongresspalast ein und nahm am 29. September 2016 ihre Arbeit auf. Dabei wurde sie von einem in Art. 8 ihres Gründungsdekretes vorgesehenen „Technischen Komitee“ unterstützt, das seine fachliche Expertise bei der Erarbeitung der Durchführungsbestimmungen für die neue Verfassung und bei der Abfassung des Abschlussberichts einbringen sollte⁴⁹. Um die Arbeit der Verfassungskommission nicht von außen zu beeinflussen, tagte diese in geheimer Sitzung.

In einem ersten Schritt begaben die Kommissionsmitglieder sich an die Redaktion des Verfassungstextes. Hierfür bildete sie sechs Fachausschüsse, deren Beiträge dann in einem einheitlichen Text zusammengeführt und im Plenum verabschiedet wurden.

Hieran schloss sich ein Prozess der Konzertierung mit den „Lebendigen Kräften der Nation“ an (so der Wortlaut des Art. 14 des Gründungsdekretes), in dessen Verlauf der Verfassungsentwurf den Bürgern in den 13 Regionen Burkina Fasos und der burkinischen Diaspora in Afrika, Europa und Amerika vorgestellt und um deren Kritik und Anregungen angereichert wurde. In den letzten Jahren ist in verschiedenen afrikanischen Ländern eine Tendenz einer verstärkten Einbindung ihrer im Ausland lebenden Bürger in die Entscheidungsprozesse betreffend die politischen Geschicke in der Heimat festzustellen. Diese Bemühungen beruhen letztlich auch auf der Erkenntnis der Bedeutung dieser Gruppe für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ihrer Herkunftsländer. In diesem Sinne war es nur konsequent, dass die Verfassungskommission einige Länder mit vergleichsweise hohem Anteil an burkinischen Bürgern und Bürgerinnen besuchte und deren Stellungnahmen und Mei-

nungen zum Inhalt der neuen Verfassung einholte.

Die Ergebnisse in Form des 200 Artikel umfassenden Verfassungsentwurfs⁵⁰ und des dazugehörigen Abschlussberichts mit Erläuterungen⁵¹ legte sie am 14. November 2017 dem Staatspräsidenten vor.

Die im Entwurf der Verfassung für die V. Republik enthaltenen Grundrechte und Regeln der Staatsorganisation geben eine Struktur des Funktionierens der burkinischen Politik und Gesellschaft vor, die in der Geschichte des Landes begründet ist und auf den Erfahrungen seiner Geschichte aufbaut, und mit der Burkina Faso sich den aktuellen nationalen, regionalen und globalen Herausforderungen stellen soll. Die Bedeutung, die der Verfassungsentwurf den traditionellen Chefs und dem vorkolonialen Gewohnheits-

Das Westafrika-Projekt der Hanns-Seidel-Stiftung hat die Verfassungskommission bei der Organisation ihrer Besuche der burkinischen Diaspora in Abidjan (Côte d’Ivoire), Accra (Ghana), Bamako (Mali), Dakar (Senegal) und Libreville (Gabun) unterstützt, die vom 16. bis 19. März 2017 stattfanden.

Die von diesen Treffen ausgehenden Anregungen, die Eingang in den Entwurf der neuen Verfassung gefunden haben, sind z.B. die Vertretung der im Ausland lebenden burkinischen Bürger und Bürgerinnen im Parlament, die Abschaffung der Todesstrafe (Bestätigung der Auffassung der Kommission), Regelungsaspekte betreffend die burkinische Staatsangehörigkeit und die Wahlen des Staatspräsidenten sowie die Ausweitung der sozialen Grundrechte (Zugang zu Trinkwasser, Erwerb von Grundeigentum etc.).

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter:
<https://westafrica.hss.de>

recht einräumt, zeigt sich beispielsweise in dem ihnen in der Präambel ausgedrückten Dank, in Verbindung mit dem zugleich ihre Rolle als Inhaber und Bewahrer der Bräuche und Traditionen der burkinischen Gesellschaft hervorgehoben wird, wie auch in der in Art. 137 enthaltenen grundsätzlichen Anerkennung der traditionellen (Rechts-) Gebräuche und der Notwendigkeit der Herstellung ihrer Vereinbarkeit mit den fundamentalen Verfassungsprinzipien.

Innovationen einer modernen Stufe des Verfassungsstaates afrikanischer Prägung

Die wichtigsten Charakteristika und Neuerungen dieses Verfassungstexts lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Abgesehen von einer allgemeinen Stärkung der Grundrechte, die bereits durch den Umfang des 41 Artikel zählenden Titels zu den Grundrechten, -freiheiten und -pflichten belegt wird, setzen sowohl die Präambel als auch die Bestimmungen im einführenden Grundrechtsteil (Artt. 3 und 4) einen besonderen Schwerpunkt auf die Gleichberechtigung der Geschlechter und aller gesellschaftlichen Gruppen, besonders der Frauen und Jugendlichen, und präzisieren diese Grundsätze durch die Garantie ihrer effektiven Beteiligung auf nationaler wie lokaler Ebene und in allen Bereichen des öffentlichen Lebens. Eine insbesondere für die Situation der Frauen wichtige Bestimmung ist in diesem Zusammenhang die Gewährleistung des Zugangs zu und des Eigentums an Grund und Boden (Art. 25). Art. 29 verbrieft soziale und kulturelle Grundrechte wie z.B. Gesundheit, Schulerziehung, gesunde Ernährung und Zugang zu Trinkwasser sowie Sport, Freizeit, künstlerische und wissenschaftliche Betätigung. Der Besuch der Grundschule ist für Kinder beider Geschlechts verpflichtend (Art. 32). Zu den wichtigen Neuerungen im Grundrechtsbereich zählt auch die Abschaffung der Todesstrafe (Art. 5 Abs. 2).

Die allgemeine Verpflichtung zur Rechenschaftslegung der öffentlichen Gewalt gegenüber den Bürgern, Ausfluss des Prinzips der Guten Regierungsführung, erhält in

der Formulierung des Art. 22 Verfassungsrang.

Mechanismen zur Verhinderung einer Machtkonzentration und Begrenzung der Amtszeit des Präsidenten

In Bezug auf seine Staatsorganisation wird Burkina Faso in der Familie der semi-präsidentiellen Verfassungsregime französischer Prägung⁵² verbleiben. Der Staatspräsident und die Regierung bilden gemeinsam die Exekutive (Art. 52). Für den Eintritt des Falles, dass der durch die Mehrheit im Parlament bestimmte Premierminister nicht der politischen Strömung des Präsidenten angehört und diese nicht unterstützt, trifft Art. 54 Abs. 6 die ausdrückliche Regelung, dass die Regierung die nationale Politik bestimmt und ausführt, außer in den dem Präsidenten vorbehaltenen Bereichen.

Überhaupt wird in dem Entwurf der neuen Verfassung die Rolle der politischen Opposition gestärkt. So wird der Staatspräsident gemäß Art. 75 verpflichtet sein, die Opposition zu Fragen von nationalem Interesse zu konsultieren. Außerdem wird ihm die Möglichkeit zur regelmäßigen Abstimmung mit ihr eingeräumt. Nach Art. 113 Abs. 2 soll die parlamentarische Opposition das Recht erhalten, zweimal im Jahr einen Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses unter ihrem Vorsitz einzubringen.

In Anbetracht der historischen Erfahrungen Burkina Fasos begrenzt Art. 57 die Zahl der auf fünf Jahre festgelegten Amtszeit des Präsidenten auf maximal zwei unmittelbar aufeinander folgende oder zeitlich unterbrochene Mandate. Gleiches gilt für den Parlamentspräsidenten (Art. 108 Abs. 3). Im Falle der Parlamentsabgeordneten wurde eine Beschränkung auf drei Mandate festgeschrieben (Art. 102).

Die Bestimmung betreffend die Beschränkung der Anzahl und der Dauer der Amtszeiten des Präsidenten ist insoweit in doppelter Weise „verriegelt“, als diese Vorschrift nicht Gegenstand einer Verfassungs-

änderung sein kann (Art. 191) und bereits jetzt eine Wirkung entfaltet, indem der jetzige Staatspräsident gemäß Art. 197 nur noch einmal wiedergewählt werden kann. Mit Inkrafttreten dieses verfassungsrechtlichen Dispositivs dürfte Burkina Faso einer der Staaten des afrikanischen Kontinents werden, die sich am besten gegen eine Konzentration und Perpetuierung der Regierungsgewalt in den Händen einer Person oder Familie abgesichert haben. Derartige Bestrebungen sind weltweit immer noch verbreitet, wenn inzwischen auch durch völkerrechtliche Normen geächtet⁵³.

Mehrere der neuen Verfassungsbestimmungen betonen die kollektive Verantwortung der Regierung und ihre Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament (Artt. 80, 116) sowie gegenüber der Justiz (Artt. 161 f.).

Stärkung des Parlaments

Das Parlament, die Nationalversammlung, wird aus der neuen Verfassung gestärkt hervorgehen. Es legt nach Abstimmung mit der Regierung selbst seine Tagesordnung fest (Art. 123), hat ein Mitspracherecht bei der Ernennung von hochrangigen Führungskräften der zivilen Verwaltung und der Streitkräfte durch den Staatspräsidenten (Art. 65) und erfährt eine Ausweitung seiner Regelungszuständigkeiten (Art. 137), zum Beispiel für die Bereiche des Status der politischen Opposition, der öffentlichen Auftragsvergabe, der Organisation der inneren Sicherheit. Die Vertretung der im Ausland lebenden Bürger Burkina Fasos in der Nationalversammlung wird verfassungsrechtlich garantiert sein (Artt. 15 und 96). Andererseits wird die Kontrolle über das parlamentarische Handeln verstärkt, indem die von der Nationalversammlung getätigten Ausgaben der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen (Art. 110 Abs. 3 u. 4) und künftig auch deren Resolutionen und das Haushaltsgesetz vom Verfassungsgericht auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft werden.

Ausbau und Stärkung der Verfassungsgerichtsbarkeit

Der Verfassungsrat wird mit Inkrafttreten der neuen Verfassung die Bezeichnung „Verfassungsgericht“ erhalten (Artt. 163-171). Damit einher geht eine entsprechende Ausweitung der Zuständigkeiten dieses Staatsorgans. Diese umfassen nach Art. 164 künftig den Schutz der Grundrechte und -freiheiten von Personen, die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der meisten Akte des Gesetzgebers, Organstreitverfahren, die Kontrolle des Ablaufs von Referenden und von Wahlverfahren auf nationaler Ebene sowie die Verkündung von deren Ergebnissen und in letzter Instanz die Feststellung eines vom Staatspräsidenten begangenen Hochverrats. Weiterhin obliegt ihm die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von völkerrechtlichen Akten (Art. 182).

Neu ist die in derselben Bestimmung geregelte Zuständigkeit des Verfassungsgerichts als letzte Entscheidungsinstanz für alle gegen die öffentliche Gewalt gerichteten Streitverfahren, für die kein anderer Rechtsweg gegeben ist sowie die durch Art. 168 Abs. 3 eröffnete Möglichkeit einer Anrufung durch den Bürger. Dieses Recht geht inhaltlich noch insoweit über den in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a des deutschen Grundgesetzes vorgesehenen Fall der Verfassungsbeschwerde hinaus, als die Bürger Burkina Fasos künftig auch vor Verkündung und Inkrafttreten eines Gesetzes eine abstrakte Normenkontrolle, d.h. eine Überprüfung seiner Vereinbarkeit mit der Verfassung auslösen können. Schließlich behält das Verfassungsgericht die bereits dem jetzigen Verfassungsrat zugestandene Kompetenz, selbstständig Verfahren in Bezug auf seiner Zuständigkeit unterliegende Angelegenheiten einzuleiten (Art. 168 Abs. 3). Mit der Aufnahme der Tätigkeit des Verfassungsgerichts wird das derzeit laufende Mandat der Mitglieder des Verfassungsrates enden (Art. 199).

Eine Neuerung betreffend die Verwaltungsorganisation des Landes beinhaltet Art. 46 des Entwurfs der neuen Verfassung.

Mit der Bestimmung, dass das Staatsgebiet in Gebietskörperschaften und Verwaltungsbezirke unterteilt ist, finden die Verwaltungsbezirke (Regionen, Provinzen, Departements und Dörfer) als Einheiten der dezentrierten staatlichen Verwaltung neben den dezentralisierten Gebietskörperschaften (Regionen sowie städtische und ländliche Gemeinden) ausdrückliche Erwähnung in der Verfassung. Art. 143 der Verfassung von 1991 nennt in diesem Zusammenhang nur die Gebietskörperschaften. Mit der Neuregelung ist zugleich eine Ausweitung der Zuständigkeiten des Parlaments verbunden. Bisher unterlag die Gliederung der dezentrierten staatlichen Verwaltung der Regelungskompetenz der Regierung; diese kann bis heute per Dekret (Rechtsverordnung) neue Verwaltungsbezirke einrichten, zusammenlegen oder schließen. Diese Befugnis wird nach Art. 46 Abs. 2 der neuen Verfassung auf das Parlament übergehen.

Die Justiz umfasst die ordentliche und die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Artt. 147 Abs. 2, 152 f.). Ein gesondertes Gericht entscheidet in Fällen von Zuständigkeitskonflikten zwischen diesen beiden Justizsträngen. Zusätzlich bleibt die Einrichtung der Militärgerichtsbarkeit erhalten (Art. 154). Der oberste Repräsentant der Judikative wird der Erste Vorsitzende des Kassationsgerichtshofes sein (Art. 158).

Der für die Verfolgung von Akten des Hochverrats, des Verfassungsbruchs und der Veruntreuung öffentlicher Mittel durch den Staatspräsidenten und von Regierungsmitgliedern begangenen Verbrechen und Vergehen zuständige Hohe Gerichtshof (Haute Cour de Justice) wird nach Abschluss der letzten bei ihm anhängigen Verfahren seine Tätigkeit einstellen und geschlossen (Art. 200).

Der frühere Wirtschafts- und Sozialrat, Charakteristikum der Verfassungen französischer Prägung, ist in der neuen Verfassung nicht mehr ausdrücklich erwähnt, vorgesehen ist aber die Schaffung eines „Organs zur Entscheidungshilfe und Vorwegnahme sozia-

ler Veränderungen“, dessen genaue Bezeichnung, Zusammensetzung, Zuständigkeiten und Organisation einfachgesetzlich bestimmt werden (Art. 179). Beibehalten werden vom Prinzip her auch das Verfassungsorgan der Ombudsperson (Médiateur du Faso), deren genaue Bezeichnung, Auftrag, Organisation und Befugnisse einfachgesetzlich geregelt werden (Art. 178).

Die jetzige Unabhängige Nationale Wahlkommission (Commission Electorale Nationale Indépendante – CENI), deren Einrichtung bisher auf einer einfachgesetzlichen Regelung beruht, erhält künftig den Rang eines unabhängigen Verfassungsorgans (Art. 176).

Einbindung der Streitkräfte in den republikanischen und rechtsstaatlichen Kontext

Die Nationale Armee soll eine republikanische Institution sein und der Nation und den staatlichen Institutionen dienen; sie soll zudem apolitisch und neutral sein (Art. 91). Indem ihre Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit dem Gesetzesvorbehalt unterstellt werden (Art. 92 Abs. 1), werden die Streitkräfte in den republikanischen und rechtsstaatlichen Kontext eingebunden.

Zentrale Botschaft und Ausblick: Rechtsstaatlichkeit als Voraussetzung für Entwicklung

Die zentrale Botschaft, die die Nation Burkina Fasos mit der angestrebten Verkündung ihrer neuen Verfassung an die Außenwelt richten will, besteht darin, dass die Völker der Erde die Geschehnisse in diesem Land in aller Bescheidenheit als Beispiel dafür nehmen sollen, wie ein Staat im Ausnahmezustand den Rechtsstaat dominiert habe und wie der Volksaufstand vom Oktober 2014 als die Summe des von den Bürgern und Bürgerinnen geleisteten Widerstandes letztlich zur Wiederherstellung des Rechtsstaates geführt habe. Dieses Beispiel solle belegen, dass es keine Alternative zum Rechtsstaat gebe, und dass es ohne den Rechtsstaat keine Entwicklung geben könne⁵⁴.

Bei Abschluss der Redaktion des vorliegenden Beitrages zeichnete sich ab, dass der Staatspräsident beabsichtigt, möglicherweise im ersten Quartal 2019 per Referendum über den Verfassungsentwurf für die Fünfte Republik abstimmen zu lassen. Aus bayerischer, deutscher und europäischer Sicht können diese Bemühungen nur unterstützt werden. Möge dieses Unternehmen der burkinischen Nation von Erfolg gekrönt und auch den anderen Gesellschaften des afrikanischen Kontinents von Nutzen sein.

|| Dr. Klaus Grütjen

Der Autor ist Leiter des von der Hanns-Seidel-Stiftung unterstützten Projekts „Dezentralisierung, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und Konfliktprävention“ in Westafrika, mit Sitz in Ouagadougou.

ANMERKUNGEN

- 1 S. hierzu Rumschöttel, Hermann, Bayerns Weg zum modernen Verfassungsstaat, in: Politische Studien, Ausgabe Nr. 477 (Januar-Februar 2018), S. 9-19; Bausback, Winfried, 200 Jahre bayerische Verfassungsgeschichte, a.a.O., S. 20-29.
- 2 Die Eckdaten dieses Prozesses, der in die Unabhängigkeit der damaligen Republik Obervolta mündete, finden sich zusammengefasst und mit Hinweis auf weitere Quellen in Grütjen, Klaus, Lokale Selbstverwaltung im Spannungsfeld von afrikanischer Tradition und europäischer Moderne. Dezentralisierung und Dekonzentration in den frankophonen Staaten Westafrikas am Beispiel Burkina Fasos, Schriftenreihe der Gesellschaft für afrikanisches Recht, Band 3, Köln: Rüdiger Köppe Verlag, 2011, S. 194 f.
- 3 Winter, Anne, Verfassungsentwicklung und Verfassungsgerichtsbarkeit in Burkina Faso, Schriftenreihe Recht und Verfassung in Afrika, Band 34, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2017, S. 168 f.
- 4 Zatu n° AN VIII-17 FP.PRES du 5 février 1991, portant approbation du projet de constitution, in: Journal Officiel du Burkina Faso (J.O. BF) Nr. 7 vom 14.02.1991, S. 139-150; die Verfassung wurde verkündet durch das Kiti (Rechtstext im Range eines Dekretes, d.h. einer Rechtsverordnung) n° AN-VIII-330 FP.PRES du 11 juin 1991 portant promulgation de la Constitution du Burkina Faso, in: J.O. BF Nr. 24 vom 13.06.1991 = J.O. BF Spezialausgabe (spécial) Nr. 1 vom 11.06.1991, S. 2.
- 5 Grundlegende Beiträge zum Brückenschlag zwischen Verfassung und Kultur etablierte bereits Peter Häberle in seinem ursprünglich 1982 erschienenen Werk „Verfassungslehre als Kulturwissenschaft“, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 436, 2. Aufl., Berlin: Duncker und Humblot, 1998; Häberle nimmt hierbei insbesondere auch Bezug auf die Beiträge der Entwicklungsländer zur Weiterentwicklung des modernen Verfassungsstaates.
- 6 Das Protokoll über diese Sitzung des Ministerrates ist im Internet veröffentlicht: <http://lefaso.net/spip.php?article61323>, abgerufen am 21.04.2018.
- 7 Dabei wurden leider auch sämtliche Archive der Nationalversammlung vernichtet, die unwiederbringliche Quellen für das Verständnis der Geschichte Obervoltas bzw. Burkina Fasos enthielten.
- 8 Verlautbarung von Blaise Compaoré, ohne Datum und Unterschrift veröffentlicht in der Tageszeitung „Sidwaya“, Ausgabe Nr. 7783 [richtige Bezeichnung: 7782] vom 31.10.-02.11.2014, S. 4. Die Quellenlage betreffend Kommuniqués und Anordnungen mit offiziellem Charakter aus diesen Tagen ist bis heute unübersichtlich bzw. schwierig und ihre Authentizität kann nicht in allen Fällen hinreichend zuverlässig nachgewiesen werden, weil sie von verschiedenen öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren ausgingen und sich teilweise widersprachen. Das Generalsekretariat der Regierung und des Ministerrates (Secrétariat Général du Gouvernement et du Conseil des Ministres – SGG-CM), das auch für die Veröffentlichung des Amtsblattes von Burkina Faso verantwortlich ist, hatte die Absicht, diese Thematik anhand der in seinem Besitz befindlichen Quellen soweit wie möglich aufzuarbeiten, dieses Vorhaben konnte bisher aber noch nicht verwirklicht werden.
- 9 Ein hinreichend zuverlässiger Beleg für das vielfach zitierte Rücktrittschreiben von Blaise Compaoré ist nur schwer zu finden. Eine Version ohne Datum und Siegel dieses Dokuments wurde veröffentlicht auf der Internetseite https://www.lesechos.fr/01/11/2014/lesechos.fr/0203905761207_documents-burkina-faso-la-lettre-de-demission-de-compaore-la-declaration-de-l-armee.htm, abgerufen am 19.04.2018.
- 10 Beitrag „Après la démission de Blaise – 1 journée, 3 présidents“, veröffentlicht in der Tageszeitung „Observateur Paalga“, Ausgabe Nr. 8739 vom 03.11.2014, S. 2.
- 11 Beitrag „Le CFOP et les OSC exigent une transition civile“, in: „Observateur Paalga“, Ausgabe Nr. 8739 vom 03.11.2014, S. 3 f. (4).
- 12 Erklärung des Oberkommandierenden der Streitkräfte, Divisionsgeneral Nabéré Honoré Traoré, abgedruckt in: „Observateur Paalga“, Ausgabe Nr. 8739 vom 03.11.2014, S. 6; Traoré betont an dieser Stelle die Einheit der burkinischen Streitkräfte.
- 13 S. als Beleg zu den Ereignissen am 30. Oktober 2014 den Beitrag „Chronologie des faits“, in: „Observateur Paalga“, Ausgabe Nr. 8739 vom 03.11.2014, S. 3 f. (4); zum 4. November 2014: „Un mardi au pas de course pour Zida“, in: „Observateur Paalga“, Ausgabe Nr. 8741 vom 05.11.2014, S. 2.
- 14 Beitrag „Transition au Burkina Faso. L’armée promet le pouvoir aux civils“, in: „Sidwaya“, Ausgabe Nr. 7784 vom 04.11.2014, S. 13; Beitrag „Situation nationale. Le Lt-colonel Zida rencontre les diplomates et la hiérarchie militaire“, in: „Observateur Paalga“, Ausgabe Nr. 8740 vom 04.11.2014, S. 4; Beitrag „Transition politique au Burkina Faso. La perle rare n’a

- pas été trouvée“, in: „Observateur Paalga“, Ausgabe Nr. 8743 vom 07.-09.11.2014, S. 2.
- 15 Beitrag „Projet de charte de la transition. Les civils ont accordé leurs violons“, in: „Observateur Paalga“, Ausgabe Nr. 8744 vom 10.11.2014, S. 7; zum Schluß standen sich zwei Entwürfe gegenüber, nämlich der der Zivilgesellschaft, abgedruckt a.a.O., S. 8 f., und der der Armee, a.a.O., S. 10.
- 16 Der Text der Charta für den Übergang findet sich als Beitrag unter dem Titel „La feuille de la route de la transition“ im „Observateur Paalga“, Ausgabe Nr. 8749 vom 17.11.2014, S. 6 f.; er wurde später auch im Amtsblatt Burkina Fasos veröffentlicht: J.O. BF Nr. 11 vom 12.03.2015, S. 9611-9618 (zusammen mit dem Dekret Nr. 2015-180/PRES-TRANS vom 25.02.2015, durch das die Charta vom Präsidenten verkündet wurde, a.a.O., S. 9610); Art. 20 der Charta wurde geändert durch das Verfassungsgesetz vom 5. November 2015 – Loi constitutionnelle n° 071-2015/CNT du 5 novembre 2015 portant révision de la Charte de la Transition, in: J.O. BF Spezialausgabe (spécial) Nr. 10 vom 10.12.2015, S. 3 f. (zusammen mit dem Dekret seiner Verkündung – Décret n° 2015-1455/PRES-TRANS du 07 décembre 2015, a.a.O., S. 2); demnach endete die Transitionsphase mit der Ernennung des gewählten Staatspräsidenten anstatt nach „zwölf Monaten“, was letztlich nur wenige Wochen ausmachte.
- 17 Beitrag „Adoption de la charte. Enfin!“ in: „Observateur Paalga“, Ausgabe Nr. 8749 vom 17.11.2014, S. 2 f.
- 18 A.a.O., S. 2 u.9.
- 19 Entscheidung des Verfassungsrates Nr. 2014-001/CC/Transition vom 16.11.2014 – Décision du conseil constitutionnel n° 2014-001/CC/Transition portant constatation de la vacance officielle de la Présidence du Faso, in: J.O. BF Nr. 47 vom 20.11.2014, S. 8830-8832 = J.O. BF Nr. 02 vom 08.01.2015, S. 9234 f.
- 20 Entscheidung des Verfassungsrates Nr. 2014-002/CC/Transition vom 16.11.2014 – Décision du conseil constitutionnel n° 2014-002/CC/Transition portant dévolution à titre transitoire des fonctions de Président du Faso, in: J.O. BF Nr. 47 vom 20.11.2014, S. 8833-8835 = J.O. BF Nr. 02 vom 08.01.2015, S. 9236-9238.
- 21 Entscheidung des Verfassungsrates Nr. 2014-003/CC/Transition vom 17.11.2014 – Décision du conseil constitutionnel n° 2014-003/CC/Transition portant validation de la désignation [du] Président de la Transition, in: J.O. BF Nr. 47 vom 20.11.2014, S. 8836-8838 = J.O. BF Nr. 02 vom 08.01.2015, S. 9238-9240.
- 22 S. als Beleg für die Verwendung dieses Ausdrucks: die Deklaration des neuen Staatschefs Zida vom 2. November 2014, veröffentlicht unter dem Titel „Processus de transition. L’armée appelle à la retenue“ in: „Sidwaya“, Ausgabe Nr. 7783 vom 03.11.2014, S. 13; s. auch die Stellungnahme des Oppositionsführers unter dem Titel „Transition démocratique civile. Le CFOP attend le schéma que concocte l’Armée“, in: „Observateur Paalga“, Ausgabe Nr. 8740 vom 04.11.2014, S. 5.
- 23 Die starke Tendenz in Burkina Faso zur Herstellung und Wahrung eines politischen und gesellschaftlichen Konsenses unter Einbindung (Inklusion) aller relevanten Akteursgruppen findet einen weiteren Beleg in der Mitte Juli 2015 erfolgten Institutionalisierung eines „Abstimmungsrahmens der Weisen“ – Décret n° 2015-877/PRES-TRANS du 15 juillet 2015 portant création, composition et missions du Cadre de concertation de Sages, in: J.O. BF Nr. 43 vom 22.10.2015, S. 874 f.
- 24 Décret n° 2014-001/PRES-TRANS du 18 novembre 2014 portant nomination du Premier Ministre, in: Burkina Faso, Secrétariat Général du Gouvernement et du Conseil des Ministres (SGG-CM), Archives du Journal Officiel (dieses Dekret wurde nicht im Amtsblatt Burkina Fasos veröffentlicht).
- 25 Décret n° 2014-004/PRES-TRANS/PM du 23 novembre 2014 portant composition du gouvernement, in: Burkina Faso, Secrétariat Général du Gouvernement et du Conseil des Ministres (SGG-CM), Archives du Journal Officiel (dieses Dekret wurde nicht im Amtsblatt Burkina Fasos veröffentlicht); Décret n° 2014-005/PRES-TRANS/PM du 23 novembre 2014 portant nomination du secrétaire général du gouvernement et du conseil des ministres, in: J.O. BF Nr. 07 vom 12.02.2015, S. 9439.
- 26 Décret n° 2014-002/PRES-TRANS/PM du 23 novembre 2014 portant attribution du portefeuille des Affaires Etrangères et de la Coopération Régionale, in: J.O. BF Nr. 07 vom 12.02.2015, S. 9439.
- 27 Décret n° 2014-003/PRES-TRANS/PM du 23 novembre 2014 portant attribution du portefeuille de la Défense Nationale et des Anciens Combattants, in: J.O. BF Nr. 07 vom 12.02.2015, S. 9439.; ab Mitte des Jahres 2015 übernahm der Übergangspräsident allerdings auch die Ressorts der Verteidigung und der Sicherheit – Décret n° 2015-891/PRES-TRANS du 19 juillet 2015 portant attribution des portefeuilles de la Défense Nationale et des Anciens Combattants et de la Sécurité, in: J.O. BF Nr. 43 vom 22.10.2015, S. 875.
- 28 Résolution n° 001-2014/CNT du 27 novembre 2014 portant validation du mandat des membres du Conseil National de la Transition, in: J.O. BF Nr. 03 vom 15.01.2015, S. 9282 f.; Résolution n° 002-2014/CNT du 27 novembre 2014 portant élection du président du Conseil National de la Transition, a.a.O., S. 9283; Résolution n° 004-2014/CNT du 12 décembre 2014 portant élection du bureau du Conseil National de la Transition, a.a.O.
- 29 Résolution n° 003-2014/CNT du 2 décembre 2014 portant règlement du Conseil National de la Transition, in: J.O. BF Nr. 05 vom 29.01.2015, S. 9345-9367.
- 30 Entscheidung des Verfassungsrates Nr. 2014-004/CC/Transition vom 17.11.2014 – Décision du conseil constitutionnel n° 2014-004/CC/Transition du 9 décembre 2014 sur la conformité à la Constitution et à la charte de la Transition de la Résolution n° 003-2014/CNT du 02 décembre 2014 portant Règlement du Conseil National de la Transition, in: J.O. BF Nr. 02 vom 08.01.2015, S. 9241-9244.
- 31 Loi constitutionnelle n° 072-2015/CNT du 05 novembre 2015 portant révision de la constitution, in: J.O. BF Spezialausgabe (spécial) Nr. 08 vom 02.12.2015, S. 2-20 (verkündet durch das Dekret des Übergangspräsidenten Nr. 2015-1396/PRES-TRANS vom 26.11.2015, a.a.O., S. 2).
- 32 Gesetz vom 7. April 2015 zur Änderung des Wahlgesetzes, verkündet durch das Dekret Nr. 2015-427/PRES-TRANS vom 9. April 2015 – Loi n° 005-2015/CNT du 07 avril 2015 portant modification de la loi n° 014-2001/AN du 03 juillet 2001 portant Code électoral, in: J.O. BF Spezialausgabe (spécial) Nr. 01 vom 09.04.2015, S. 2-24.
- 33 Communiqué Nr. 1 des „Nationalen Rates für Demokratie“ vom 17.09.2015: „Die Patriotischen und Demokratischen Kräfte, die alle Komponenten der Nation miteinander verbinden und im Nationalen Rat für Demokratie vereinigt sind, haben den Brigadegeneral Gilbert

- Diendéré damit beauftragt, das Amt des Staatspräsidenten auszuüben.“, in: „Sidwaya“, Ausgabe Nr. 8003 vom 18.-20.09.2015, S. 2; s. dazu auch die einschlägigen Beiträge in derselben Tageszeitung: „Troubles au Burkina Faso. La population dans la psychose“ (S. 8); „Ouagadougou, une capitale morte“ (S. 8 f.).
- 34 Der Transitionspräsident Kafando stattete dem Mogho Naba als Zeichen seines Dankes einen Besuch in dessen Palast ab, s. den Beitrag „Dénouement de la crise sociopolitique au Burkina Faso. Michel Kafando reconnaissant au Moogho Naaba“, in: „Sidwaya“, Ausgabe Nr. 8006 vom 28.09.2015, S. 2.
- 35 Botschaft des Präsidenten Michel Kafando vom 23.09.2015 – Message du Président Michel Kafando du 23 septembre 2015, in: „Sidwaya“, Ausgabe Nr. 8005 vom 25.-27.09.2015, S. 3; Beitrag „Crise au Burkina Faso. Michel Kafando réinvesti pour la continuité de la Transition“, a.a.O., S. 4 f.; s. auch: Décret n° 2015-1144/PRES-TRANS du 09 octobre 2015 instituant Deuil national, in: J.O. BF Nr. 52 vom 24.12.2015, S. 1307.
- 36 Décret n° 2015-1052/PRES-TRANS du 25 septembre 2015 portant dissolution du Régiment de Sécurité Présidentiel (RSP), in: J.O. BF Nr. 45 vom 05.11.2015, S. 995 = J.O. BF Nr. 49 vom 03.12.2015, S. 1240 f.
- 37 Décret n° 2015-912/PRES-TRANS du 27 juillet 2015 portant convocation du corps électoral pour le premier tour de l'élection du Président du Faso le 11 octobre 2015, in: J.O. BF Nr. 46 vom 12.11.2015, S. 1046 f.
- 38 Décret n° 2015-913/PRES-TRANS du 27 juillet 2015 portant convocation du corps électoral pour l'élection des députés de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2015, a.a.O., S. 1047.
- 39 Décret n° 2015-1165/PRES-TRANS du 16 octobre 2015 portant convocation du corps électoral pour le premier tour de l'élection du Président du Faso le 29 novembre 2015, in: J.O. BF Nr. 43 vom 22.10.2015, S. 875; Décret n° 2015-1166/PRES-TRANS du 16 octobre 2015 portant convocation du corps électoral pour l'élection des députés de l'Assemblée nationale le 29 novembre 2015, a.a.O., S. 876.
- 40 Die vorläufigen Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen vom 29. November 2015 können abgerufen werden über die Internetseite der Unabhängigen Nationalen Wahlkommission (Commission Electorale Nationale Indépendante – CENI): <http://www.ceni.bf/sites/default/files/Resultat%20des%20C3%A9lections%202015.pdf>; diese Ergebnisse wurden bestätigt und offiziell verkündet durch die Entscheidung des Verfassungsrates vom 15. Dezember 2015 – Décision n° 2015-28/CC/EPF du 15 décembre 2015 portant proclamation des résultats définitifs de l'élection du Président du Faso du 29 novembre 2015, in: Burkina Faso, Conseil constitutionnel: Recueil des décisions du Conseil constitutionnel des élections présidentielle et législatives de 2015. Edition 2016, Ouagadougou: Etude Distribution et Prestation, 2016, S. 81-84.
- 41 Die vorläufigen Ergebnisse der Parlamentswahlen vom 29. November 2015 sind ebenfalls auf der Internetseite der CENI veröffentlicht: <http://www.ceni.bf/?q=legislatives2015>; http://www.ceni.bf/sites/default/files/Legislatives2015/Resultats_provisoires_candidats_elus_nationale_2015.pdf; http://www.ceni.bf/sites/default/files/Legislatives2015/Resultats_provisoirescandidats_elus_provinciale_2015.pdf; die Verkündung dieser Ergebnisse durch den Verfassungsrat erfolgte am 22. Dezember 2015 – Décision n° 2015-041/CC/EL du 22 décembre 2015 portant proclamation des résultats définitifs des élections législatives du 29 novembre 2015, in: Burkina Faso, Conseil constitutionnel, a.a.O., S. 237-242.
- 42 Beitrag „Investiture du Président du Faso. Roch s'engage à construire une nation digne et respectée“, in: „Sidwaya“, Ausgabe Nr. 8069 vom 30.12.2018, S. 18 f.; s. auch die Veröffentlichungen der Ansprache des Transitionspräsidenten Kafando und der Antrittsrede des neuen Staatspräsidenten, a.a.O., S. 3-5.
- 43 Décret n° 2016-001/PRES du 06 janvier 2016 portant nomination du Premier Ministre, in: J.O. BF Spécialausgabe (spécial) Nr. 01 vom 07.01.2016, S. 12.
- 44 Décret n° 2016-003/PRES du 12 janvier 2016 portant composition du Gouvernement, in: J.O. BF Nr. 12 vom 24.03.2016, S. 1914 f.; Décret n° 2016-002/PRES du 12 janvier 2016 portant attribution du portefeuille de la Défense Nationale et des Anciens Combattants, a.a.O., S. 1914 (der Staatspräsident übernahm selbst das Ressort der Verteidigung); Décret n° 2016-004/PRES du 01 février 2016 portant modification du décret n° 2016-003/PRES du 12 janvier 2016 portant composition du Gouvernement, a.a.O., S. 1915.
- 45 So z.B. das von der „Front des bürgerlichen Widerstands“ (Front de résistance citoyenne) als Vorschlag verbreitete Konzept für die institutionelle Gestaltung der Übergangsphase: „Projet de cadre“, in: „Observateur Paalga“, Ausgabe Nr. 8740 vom 04.11.2014, S. 13 f. (14); s. auch den Beitrag „Université de Ouagadougou. La « cheffocratie » du Pr Albert Ouedraogo, au menu d'une conférence“, in: „Sidwaya“, Ausgabe Nr. 7788 vom 10.11.2014, S. 9.
- 46 Décret n° 2016-216/PRES du 14 avril 2016 portant création, attributions, organisation et fonctionnement d'une Commission Constitutionnelle, in: Burkina Faso, Secrétariat Général du Gouvernement et du Conseil des Ministres (SGG-CM), Archives du Journal Officiel (dieses Dekret wurde nicht im Amtsblatt Burkina Faso veröffentlicht); geändert durch das Dekret Nr. 2016-769/PRES vom 18.08.2016 – Décret n° 2016-769/PRES du 18 août 2016 portant modification du décret n° 2016-216/PRES du 14 avril 2016 portant création, attributions, organisation et fonctionnement d'une Commission constitutionnelle, in: J.O. BF Nr. 42 vom 20.10.2016, S. 4067 f.; die im Zusammenhang dieses Beitrags wichtigste Änderung bestand in der Neufassung des Art. 16, der die ursprünglich vorgesehene Annahme des Verfassungsentwurfs durch die einfache Mehrheit der Kommissionsmitglieder durch das Erfordernis der Erzielung eines Konsenses ersetzte.
- 47 Die Ernennung der Mitglieder der Verfassungskommission erfolgte durch das Dekret Nr. 2016-564/PRES vom 24.06.2016 – Décret n° 2016-564/PRES du 24 juin 2016 portant nomination des membres de la Commission constitutionnelle, in: J.O. BF Nr. 33 vom 18.08.2016, S. 3434-3436; s. auch: Décret n° 2016-963/PRES du 14 octobre 2016 portant nomination d'un représentant des Centrales syndicales au sein de la Commission constitutionnelle, in: J.O. BF Nr. 48 vom 01.12.2016, S. 4351.
- 48 Décret n° 2016-565/PRES du 24 juin 2016 portant nomination du Président de la Commission constitutionnelle, in: J.O. BF Nr. 33 vom 18.08.2016, S. 3436.
- 49 Décret n° 2016-964/PRES du 14 octobre 2016 portant nomination des membres du Comité technique de la Commission constitutionnelle, in: J.O. BF Nr. 48 vom 01.12.2016, S. 4351.
- 50 Burkina Faso, Commission Constitutionnelle: Rapport de la Commission Constitutionnelle relatif à l'avant-

- projet de Constitution de la Vème République, o.O. o.J. [Ouagadougou 2017].
- 51 Burkina Faso, Commission Constitutionnelle: Projet de Constitution de la Vème République, o.O. o.J. [Ouagadougou 2017]; eine vom Präsidenten und Hauptberichterstätter der Verfassungskommission unterzeichnete bzw. paraphierte PDF-Version des Entwurfs der neuen Verfassung ist im Internet verfügbar unter der Adresse <http://www.rtb.bf/wp-content/uploads/2017/01/Avant-projet-Constitution-der-der.pdf>, abgerufen am 21.04.2018.
- 52 Eine kritische Beschreibung und Bestandsaufnahme dieser Staatsform unternimmt Dominique Breillat in seinem Beitrag „A la recherche de l'introuvable régime sémi-présidentiel européen“, in dem von der Nigrischen Gesellschaft für Verfassungsrecht (Association Nigérienne de Droit Constitutionnel – ANDC) unter der wissenschaftlichen Leitung von Oumarou Narey herausgegebenen Tagungsband zu dem vom 26. bis 28. Oktober 2016 in Niamey veranstalteten Seminar zum semi-präsidentiellen Verfassungsregime in Niger – ANDC (Hrsg.): *Le régime sémi-présidentiel au Niger. Actes du séminaire (sous la direction de Oumarou Narey)*, Dakar: L'Harmattan-Sénégal, 2017, S. 21-35; s. auch Grütjen, Klaus, *Die Verfassung der Dritten Republik Mali vom 25. Februar 1992 – fortentwickelnde Verfassungsgebung nach französischem Vorbild*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge*, Bd. 45 (1997), S. 699-726 (704).
- 53 S. z.B. Art. 23 Ziffer 5 der am 30. Januar 2007 von der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der Afrikanischen Union in Addis Abeba verabschiedeten Afrikanischen Charta für Demokratie, Wahlen und Regierungsführung (*Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance*) http://www.un.org/fr/africa/osaa/pdf/au/african_charter_democracy_elections_governance_2007f.pdf, zuletzt abgerufen am 12.05.2018.
- 54 Interview mit dem Präsidenten der Verfassungskommission, Herrn Rechtsanwalt Halidou Ouédraogo, dem Haupt-Berichterstätter, Herrn Prof. Dr. Luc-Marius Ibri-ga, und der Schatzmeisterin der Kommission, Frau Colette Ki/Thiombiano, am 20. März 2018.

Sarantuya Tserenbaltavyn

Verfassung als Grundlage für das staatliche Handeln

Durch die in 1992 angenommene erste demokratische Verfassung wählt die Mongolei, ehemals ein postsozialistisches Land in Zentralasien den Weg in die Demokratie, Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit. Der neue Staat steht vor einer großen Herausforderung: Reform, und zwar in allen Bereichen. Die Plattform dafür ist die Rechtserneuerung, die Etablierung neuer Grundwerte, vor allem Schutz der Grundrechte und die rechtliche Bindung der Staatsgewalten. Damit die unmittelbare Bindungswirkung der Verfassung erreicht werden kann, soll die gerichtliche Umsetzung ihrer Leitsätze möglich sein. Grundrechtsbindung gegenüber der Legislative, der Exekutive und der Judikative ist substanziell wichtig. Wie ist ihre Reichweite in der Mongolei? Es wird in diesem Artikel versucht eine kurze Einführung dazu zu geben.

Schlagwörter:

Verfassung der Mongolei - Verfassungsgeber - Menschenrechte - Grundrechte - Legislative - Exekutive - Judikative - Verfassungsgericht - Verwaltungsgericht - Prüfungshoheit - Klagerecht - Betroffenheit - Popularklage

Verfassung als Grundlage für das staatliche Handeln

|| Tserenbaltavyn Sarantuya

1. Zur Verfassung

Die Verfassung ist das zentrale Gesetz eines jeden Staates. Grob gegliedert besteht sie aus zwei Teilen: den Grund- und Menschenrechten sowie der Staatsorganisation. Sie ist ein Gesellschaftsvertrag, dessen Gegenstand das Grundverhältnis von Bürger und Staat ist. Die Verfassung regelt einerseits die Grundrechte, die dem Bürger zustehen, und andererseits die Befugnisse, die die Staatsgewalten besitzen. Der Staat darf bei der Erfüllung seiner Kompetenz die Grundrechte nicht verletzen. Die Grundrechte können in bestimmten Fällen zwar eingeschränkt werden, aber jeder Eingriff muss gesetzlich begründet sein und das Übermaßverbot nicht überschreiten. Außerdem soll das Wesensgehalt der Grundrechte nicht angetastet werden. So gesehen ist die Verfassung nichts anderes als das wichtigste Rechtsdokument, das die Grundaussagen zum Staat /Organisation, Kompetenz, Funktion/ sowie zu den Grundrechten enthält und die Grenze zwischen Grundrecht und Staat sorgfältigst skizziert.

Das mag sich einfach anhören, ist aber nicht immer der Fall, weil das Recht, die Freiheit, die Macht usw. Begriffe sind, die dynamische Prozesse modellieren und in jeder Gesellschaft ihre Besonderheiten aufweisen. Sogar in einer etablierten, standhaften Demokratie kann es dazu Meinungsunterschiede geben, die jedoch im Sinne der Rechtsstaatlichkeit rational gelöst werden können.

2. Politische Wende, neue Grundwerte

Die Mongolei, ein zentralasiatisches Steppenland mit nur 3 Mio¹ Einwohnern und flächenmäßig vier Mal so groß wie Deutschland², wechselte 1924 ihre Staatsform von einer eingeschränkten Monarchie zur Republik. Die Verfassungen von 1924/1940 und 1960 waren durch sozialistische Wertvorstellungen geprägt, wie die der Planwirtschaft, die führende Rolle einer politischen Partei, Verstaatlichung aller Produktionsmittel und damit von Aufhebung des Privateigentums, Einschränkung der Ausübung der politischen Grundrechte durch die Bürger etc.. Nach der friedlichen demokratischen Revolution Ende 1980-er Jahre besiegelte die Mongolei das formale Ende des alten Systems durch Annahme der ersten mongolischen demokratischen Verfassung von 1992, die sich inhaltlich an den internationalen Menschenrechtsverträgen – zu denen das Land beigetreten war – und an die Verfassungen der westlichen demokratischen Länder orientierte.

Demokratie, Gerechtigkeit, Freiheit, Gleichheit, nationale Einheit und Achtung vor dem Gesetz sind die Grundwerte des neuen mongolischen Staates, die in der neuen Verfassung verankert sind³. Die Verfassung der Mongolei besteht aus einer Präambel und sechs Kapiteln: Souveränität der Mongolei, Rechte und Freiheiten des Menschen, Staatsaufbau, die territorialen Verwaltungseinheiten und ihre Leitung, Verfassungsgericht, Ergänzungen und Veränderungen der Verfassung.

3. Die ersten Schritte für die Umsetzung der Menschenrechte

Die Verankerung von Grundwerten bzw. von Grundrechten in der Verfassung ist von großer Bedeutung. Daraus erkennt man die politische Grundidee und Ziele eines Staates. Aber ihre Verankerung allein reicht für die Bezeichnung eines Staates als demokratisch und verfassungsmäßig nicht aus. Vielmehr muss man auf die Umsetzung der Werte achten.

Bei der Auswahl des Titels für das zweite Kapitel „Rechte und Freiheiten des Menschen“ sind der Verfassungsgeber /der Große Volkskhural/⁴ und die Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung des Entwurfes davon ausgegangen, den Terminus „Menschenrechte“ zu übernehmen. Der Begriff „Menschenrechte“ wird in den internationalen multilateralen Verträgen, zu denen die Mongolei beigetreten ist, benutzt. Damit wollte man zumindest formell zeigen, dass sich das Land den internationalen Standards annähern will. Der Begriff „Grundrechte“ wurde in den Verfassungen vor 1992 angewandt und ist in den Verfassungen von 1924, 1940 und 1960 impliziert.

Die Verfassung von 1992 hat darüber hinaus Regelungen geschaffen, die die rechtsstaatliche Natur der neuen gesellschaftlichen Ordnung verstärkt zum Ausdruck brachten. Als Beispiel dafür könnte man die Gründung der Verwaltungsgerichte nennen, die in der Verfassung der Mongolei außer der ordentlichen (Straf- und Zivilgerichte) Gerichtsbarkeit vorgesehen sind. Durch die Schaffung der Verwaltungsgerichte, die befugt sind, die Akte der Verwaltung als Fachgericht zu überprüfen, besteht die Möglichkeit, den Bürger und die Verwaltung zum ersten Mal vor dem Gericht gleichzustellen. Die Verwaltungsgerichtsordnung, durch die die Verwaltungsgerichte entstanden sind, ermöglicht dem Bürger, seine im Gesetz vorgeschriebenen Rechte geltend zu machen. Die ersten Verwaltungsgerichte wurden in 2004 gegründet. In Folge dessen brauchte

das Land ein weiteres Gesetz, das der Vereinheitlichung und der Standardisierung der Verwaltung beitragen und den Gerichten einen Prüfungsmaßstab setzen kann. Zu diesem Zweck wurde das Allgemeine Verwaltungsgesetz (2015)⁵ angenommen, dessen Effektivität derzeit in Zusammenarbeit mit der HSS Mongolei geprüft und evaluiert werden soll. Durch Monitoring und Evaluierung soll festgestellt werden, welche Punkte des Gesetzes durch eine richtige Anwendung, welche durch eine stilistische Verbesserung des Gesetzestextes oder durch eine entsprechende Änderung und Novellierung korrigierungsbedürftig sind. Darüber hinaus ist zu beurteilen, ob Kollisionen mit anderen im Zusammenhang stehenden Gesetzen bestehen.

Zu den weiteren neuen Regelungen zählen solche Rechte und Freiheiten wie z.B. die Freizügigkeit⁶, die Meinungs- und Demonstrationsfreiheit⁷, die freie Wahl⁸, die Religionsfreiheit⁹ die jetzt nicht wie früher nur in der Verfassung verankert sind, sondern auch implementierungsfähig geworden sind. Auch die Ausübung des Rechts auf Privateigentum¹⁰ und Grund und Boden¹¹ wurde durch die neue Verfassung zum ersten Mal möglich: Weil jetzt die Umsetzungsregeln aller genannten subjektiven Rechte und Freiheiten in separaten Gesetzen, die in den letzten zwanzig Jahren verabschiedet wurden, festgeschrieben wurden, erhöht dies ihren Implementierungsgrad. Das Problem bei der Nichteinhaltung und Verletzung von Rechten und Freiheiten besteht zum Teil in der nicht ausreichend einheitlichen Auslegung von Grundrechten durch die Wissenschaft und/oder durch Gerichte.

4. Sind die Grundrechte Wirklichkeit?

4.1 Gerichtliche Möglichkeiten der Umsetzung:

Der Umsetzungsgrad eines subjektiven Rechts zeigt sich in der Möglichkeit zu dessen richterlichen Überprüfung. So können in der Mongolei z.B., die *ordentlichen* sowie die *Verwaltungsgerichte* feststellen, ob die im Gesetz vorgeschriebenen Rechte und Freiheiten des Bürgers verletzt sind. Wenn ja, können diese Rechte dann auch durch einen Gerichtsbeschluss wiederhergestellt werden.

Eine weitere Frage ist, ob der Bürger eine Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben kann, er sei durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte verletzt worden. Darüber kann das Verfassungsgericht als das dazu befugte Organ entscheiden. In jedem Staat kontrolliert das Verfassungsgericht die Umsetzung der Verfassung. Das von diesem Gericht anzuwendende Recht ist Verfassungsrecht und die Grundrechte sind ein essentieller Bestandteil der Verfassung, d.h. des Verfassungsrechts. Sie sollen, genauso wie auch andere Bestimmungen des Grundgesetzes, unmittelbar gelten. Die Grundrechte sollen vor den Angriffen der Legislative, der Exekutive und der Judikative geschützt werden, weil diese die öffentliche Gewalt präsentieren. Ein Bürger und/oder eine juristische Person kann die Verfassung nicht verletzen, weil sie sie nicht angreifen können.

4.2 Kompetenz des Verfassungsgerichts

Was gehört zum Kompetenzbereich des mongolischen Verfassungsgerichts und zur Frage, ob die in der Verfassung verankerten Grundrechte und -freiheiten von Angriffen geschützt sind und damit ein geltendes Recht darstellen können?

Im Jahre 1992 wurde in der Mongolei ein selbständiges Verfassungsgericht geschaffen, dessen Befugnisse auf Verfassungsebene geregelt sind. Das Verfassungsgericht überprüft die Entscheidungen des Parlaments, des Staatspräsidenten, sowie

der Regierung der Mongolei. Artikel Sechshundsechzig Punkt 2 der Verfassung der Mongolei legt folgende Befugnisse des Verfassungsgerichts fest: Es entscheidet,

- ob ein Gesetz, ein Erlass, eine andere Entscheidung des Großen Staatskhurals, des Staatspräsidenten und der Regierung sowie ein völkerrechtlicher Vertrag der Mongolei mit der Verfassung im Einklang stehen;
- ob die vom Zentralen Wahlorgan getroffene Entscheidung bezüglich des Volksentscheids, der Wahl des Großen Staatskhurals und seiner Mitglieder, des Staatspräsidenten mit der Verfassung im Einklang steht;
- ob der Staatspräsident, der Präsident oder die Mitglieder des Großen Staatskhurals, der Ministerpräsident oder die Mitglieder der Regierung, der Präsident des Obersten Gerichts oder der Generalstaatsanwalt gegen die Verfassung verstoßen haben;
- ob ein gesetzlicher Grund zur Amtsenthebung des Staatspräsidenten, des Präsidenten des Großen Staatskhurals, des Ministerpräsidenten sowie zur Abberufung eines Abgeordneten des Großen Staatskhurals vorliegt.

Aus diesem Katalog sieht man, dass von den drei Staatsgewalten der Mongolei die Judikative von der verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht betroffen ist. Der Grund dafür ist der Artikel Fünfzig, Punkt 2 der Verfassung der Mongolei, der festlegt, dass die Entscheidung des Obersten Gerichts eine endgültige gerichtliche Entscheidung ist und alle anderen Gerichte und Personen diese unbedingt zu befolgen haben. Dies wird in der Mongolei als ein Verbot der Überprüfung der gerichtlichen Entscheidung durch das Verfassungsgericht einheitlich verstanden und interpretiert.

4.2.1 *Verfassungsgerichtliche Überprüfung der Entscheidungen anderer Gerichte*

Zum Zeitpunkt der Festlegung der Befugnisse des Verfassungsgerichts im Jahre 1992 konnte man sich nicht vorstellen, dass eine Verfassungsbeschwerde auch gegen eine *verfassungswidrige Auslegung und Anwendung* von Rechtssätzen durch ein Gericht möglich sein könnte. Natürlich ist dabei zu beachten, dass die Kontrolle der Gerichtsentscheidungen durch ein Verfassungsgericht auf keinen Fall die Überprüfung der sachlichen Richtigkeit des Urteils darstellen d.h., nicht als die oberste Revisionsinstanz verstanden werden kann.

Diese Blickrichtung wurde damals übersehen und auch heute noch spricht man kaum darüber. In der mongolischen Verfassungslehre dominiert die Vorstellung, dass sich das Verfassungsgericht in die Rechtsprechung anderer Gerichte nicht einmischen darf. Die Entscheidungen anderer Gerichte sind aus diesem Grund durch das Verfassungsgericht nicht kontrollierbar.

Auch in absehbarer Zukunft kann nicht erwartet werden, dass die Entscheidungen

Verfassungsgericht der Mongolei



Quelle: ©Verfassungsgericht der Mongolei

des Obersten Gerichts (höchste Instanz der ordentlichen und der Verwaltungsgerichte) an der Verfassung gemessen werden. Das kann man als eine Art von Lücke in der mongolischen Rechtsordnung bezeichnen, da die Gerichtsentscheidungen diejenigen sind, die gerade die subjektiven Rechte der Menschen berühren und die Umsetzbarkeit der Grundrechte bewirken können.

4.2.2 *Entscheidungen der Exekutive, inwieweit sind sie überprüfbar?*

Es gibt noch eine weitere Besonderheit in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung: Die Entscheidungen von lediglich drei Subjekten der mongolischen Exekutive können als Prüfungsgegenstand des Verfassungsgerichts definiert werden - die der Regierung, der Zentralen Wahlkommission und des Staatspräsidenten.

Die Entscheidungen der Regierung müssen vorher den Rechtsweg erschöpft haben und sollen zunächst durch die Regierung selbst und durch den Großen Staatskhural – gemessen an den gesetzlichen Vorschriften – überprüft werden. Erst dann ist

für sie der verfassungsgerichtliche Weg offen. Derselbe Grundsatz gilt auch für die Entscheidungen des Staatspräsidenten: Widerspricht ein Erlass des Staatspräsidenten dem Gesetz, so hebt ihn der Staatspräsident selbst oder der Große Staatskhural auf. Dies wäre die Umsetzung des Grundsatzes der Subsidiarität in der verfassungsgerichtlichen Praxis. Allerdings hat das Verfassungsgericht der Mongolei diesen Grundsatz bei der Überprüfung von Entscheidungen des Staatspräsidenten weniger in Anspruch genommen als von der Regierung. Die Entscheidungen des Staatsoberhauptes, außer dessen Vetorecht, stellen zum großen Teil keine Einschränkung eines subjektiven Rechts dar und werden zahlenmäßig weniger beklagt als die Entscheidungen der Regierung¹². Das Veto des Staatspräsidenten wird, wie bekannt, vom Verfassungsgericht nicht überprüft. Wenn das vom Staatspräsidenten eingelegte Veto in einer Beratung des Parlaments von zwei Dritteln aller an der Sitzung teilnehmenden Mitglieder zurückgewiesen wird, bleibt die betreffende Entscheidung unverändert wirksam.

Es soll noch hinzugefügt werden, dass gemäß des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes neben dem Verfassungsgericht auch die Verwaltungsgerichte befugt sind, die Entscheidungen der Regierung zu überprüfen, weil die Regierung nicht nur als ein Verfassungsorgan, sondern auch als ein Verwaltungsorgan fungieren kann. In der Mongolei ist immer noch strittig, welche Entscheidungen der Regierung zum Verwaltungsbereich und welche zu den politischen Entscheidungen¹³ zählen. Die Festlegung einer klaren Grenze ist ein Ziel des Monitorings des AllgVerwG, das noch im Jahr 2018 durchgeführt werden soll.

Die Entscheidungen der untergeordneten Behörden und Ämter, wie Ministerien, Agenturen, Bürgermeister etc. unterliegen in der Mongolei nur der Prüfungshoheit von Verwaltungsgerichten; damit endet ihre gerichtliche Kontrolle. Es gibt keinen weiteren Weg zum Verfassungsgericht. Dabei ist zu beachten, dass gerade nicht die oberen,

sondern die mittleren und unteren Instanzen durch ihre tägliche, oft für den Bürger belastenden Entscheidungen die Umsetzung von Rechten, bzw. von Grundrechten gravierend beeinflussen können. Die in der Mongolei vorherrschende Meinung missachtet diese Folgen und findet die Unüberprüfbarkeit der Entscheidungen der Regierung untergeordneten Stellen durch das Verfassungsgericht für richtig¹⁴. Wie behauptet wird, kann dadurch die "Kompetenzüberschneidung" zwischen beiden (Verfassungs- und Verwaltungs-) Gerichten vermieden werden. Die Tatsache, dass nicht alle Entscheidungen der Exekutive in der Mongolei verfassungsrechtlich überprüft werden, kann de facto dazu führen, dass die Grundrechte nicht immer Wirklichkeit werden.

4.2.3 Überprüfung von Entscheidungen der Legislative

Das Verfassungsgericht der Mongolei entscheidet, ob ein Gesetz, ein Beschluss oder eine andere Entscheidung des Großen Staatskhurals sowie ein völkerrechtlicher Vertrag der Mongolei mit der Verfassung im Einklang stehen. Die Mongolei ist kein föderaler, sondern ein Einheitsstaat. Verwaltungsmäßig wird das Land in Aimags und die Hauptstadt, die Aimags in Sums, die Sums in Bags, die Hauptstadt in Stadtbezirke und die Stadtbezirke in Khoros gegliedert. Aus diesen Gründen gibt es nur ein Parlament, eine Staatsangehörigkeit und nur eine Verfassung im Lande. Deswegen gibt es nur ein Verfassungsgericht, das befugt ist, deren Umsetzung zu beaufsichtigen. Jede Entscheidung des Großen Staatskhurals unterliegt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, wenn sich die zuständigen Subjekte mit Beschwerden, Informationen und Anträgen an das Verfassungsgericht wenden. Die Entscheidungen des Parlaments brauchen vorher keinen bestimmten Rechtsweg erschöpft zu haben.

Es gibt aber Meinungsverschiedenheiten zur Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung der Änderungen

und Novellierungen der Verfassung selbst, wenn sie durch das Parlament beschlossen werden. Dieser Meinungsstreit wurde geführt in wissenschaftlichen Debatten und Diskussionen sowie auch während des „Nation-wide deliberative polling on constitutional amendment“ im April 2017, obwohl das Gesetz zur Änderung und Novellierung der Verfassung (2010) einige klare Aussagen dazu enthält: Es ist festgelegt, dass die Verfassung nur durch ein Gesetz geändert und dies durch das Verfassungsgericht überprüft werden kann. Änderungen und Novellierungen, die durch ein Referendum angenommen sind, unterliegen der verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht.

Einen besonderen Fall stellen die völkerrechtlichen Verträge dar. Der Artikel Zehn der Verfassung sieht vor, dass der Staat die völkerrechtlichen Normen und Grundsätze zu beachten und die Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen gewissenhaft zu erfüllen hat. Dies spiegelt die dualistische Natur des Verhältnisses zwischen dem Völkerrecht und dem nationalen Recht wieder, was allgemein anerkannt ist. Gleichzeitig ist aber das Verfassungsgericht berechtigt, laut Artikel Sechsendsechzig Punkt 2, Satz 1 sowie Punkt 4 der Verfassung zu entscheiden, ob ein völkerrechtlicher Vertrag der Mongolei mit der Verfassung im Einklang steht. Wenn nicht, wird die Ratifizierung, also die Entscheidung, unwirksam, was den monistischen Grundsatz - Vorrang des nationalen Rechts - reflektiert. Diese beiden Grundsätze widersprechen sich gegenseitig; sie können nicht gleichzeitig existieren und kollisionsfrei umgesetzt werden.

Ein weiteres Problem stellt die Frage nach der Wiedereinführung der Todesstrafe dar. Der Staatspräsident, Chaltmaagiin Battulga, lotet im Rahmen seines Initiativrechts die Möglichkeit der Wiederbelebung der Todesstrafe für gewalttätige Straftaten gegen Minderjährige aus. Darüber läuft bereits eine Volksbefragung¹⁵. Die Mongolei ratifizierte nach Unterzeichnung 1969 im Jahr 1974 den „International Covenant on

Civil and Political Rights“ (ICCPR)¹⁶. 2012 trat das Land desweiteren dem „Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty“ bei. Eine Kündigungsmöglichkeit für die Vertragspartei sieht der Second Optional Protocol nicht. Das Einreichen einer Gesetzesvorlage zur Wiedereinführung der Todesstrafe kann Gefahr laufen, das Völkerrecht mit allen möglichen negativen Folgen für das Land zu verletzen.

4.3 Klagerecht als eine Möglichkeit der Umsetzung der Grundrechte:

Artikel Sechzehn Punkt 14 der Verfassung lautet, dass die Bürger folgendes Recht genießen dürfen: „das Recht, zur Wahrung ihrer entsprechenden Rechte bei Gericht Beschwerde einzulegen, wenn sie Rechte oder Freiheiten, die in mongolischen Gesetzen oder in völkerrechtlichen Verträgen enthalten sind, für verletzt halten...“. Dies bedeutet, dass sich die Bürger an das Gericht wenden, wenn sie durch die Tat und/oder die Entscheidung *selbst* betroffen sind. Die Betroffenheit des Klägers oder des Beschwerdeführers wäre ein wichtiges Kriterium, das dem Bürger den gerichtlichen Weg ermöglicht.

So können z.B. die Bürger in der Mongolei das Verfassungsgericht anschreiben, wenn sie ihre Rechte für verletzt halten. Es gibt dazu, wie hier dargestellt, bestimmte Einschränkungen, die mit der Befugnisbreite des mongolischen Verfassungsgerichts zusammenhängen: Nicht alle Entscheidungen der öffentlichen Träger können beim Verfassungsgericht der Mongolei überprüft werden, weil dessen Kompetenz relativ eingeschränkt festgelegt ist. Das ist ein Defizit. Der Bürger hat laut mongolischem Gesetz die Möglichkeit, beim Verfassungsgericht eine Beschwerde einzulegen, auch wenn er durch Handlungen und Entscheidungen der öffentlichen Gewalt selbst nicht betroffen ist. Das wäre die andere Besonderheit, die mit dem eigentlichen klassischen Rechtsweg nicht im Einklang steht.

Es gibt in seltenen Fällen die Möglichkeit einer Popularklage, wie z.B., beim Verfassungsgericht in Bayern¹⁷. Aber der Unterschied der mongolischen Lösung besteht darin, dass es nicht nur bei Grundrechtsproblemen, wie üblich, sondern auch bei jeder anderen beliebigen Frage, die der Kompetenz des mongolischen Verfassungsgerichts unterliegt, die Verfassungsmäßigkeit überprüft werden kann. D.h., der Bürger braucht von der Entscheidung und/oder der Handlung des Trägers der öffentlichen Gewalt nicht unbedingt betroffen zu sein und es muss sich nicht unbedingt um einen Angriff auf das subjektive Recht handeln. Dies bedeutet, dass das Verfassungsgericht der Mongolei nicht nur aufgrund der Beschwerden, sondern auch der *Informationen* der Bürger tätig werden kann¹⁸. So ist im Artikel Sechshundsechzig Punkt 1 der Verfassung der Mongolei geregelt, dass das Verfassungsgericht entsprechend Anträgen und *Informationen* von Bürgern die Streitigkeiten über die Verletzung der Verfassung entscheidet.

Durch die Möglichkeit, zu jedem Kompetenzbereich des Verfassungsgerichtes eine Beschwerde einzulegen, könnte auf dem ersten Blick die Illusion entstehen, dass in der Mongolei die Bürger in dieser Hinsicht breite Rechte haben und dass das mongolische Verfassungsgericht durch die Bearbeitung der Mehrzahl von Beschwerden und auch Informationen, die die Bürger schreiben, im Unterschied zu den Verfassungsgerichten in anderen Ländern mehr Arbeitsbelastung hat. Es gibt eine Behauptung - meistens verbal, im Rahmen der verschiedenen Meinungs austausche -, dass dies eine richtige Lösung sei, weil in dem Fall die Bürger zum Schutz nicht nur eigener Rechte, sondern auch *zum Wohl der Allgemeinheit* das Verfassungsgericht anrufen und sich dadurch an der Herstellung der Gerechtigkeit beteiligen dürfen.

Die Tatsachen bezeugen oft leider das Gegenteil. Erstens zeigt die Praxis, dass sich die Bürger, wenn sie sich durch den Angriff der öffentlichen Gewalt nicht betroffen fühlen, sie sich eher selten an das Verfassungsgericht wenden. Zweitens können die Be-

schwerdeführer Fachleute sein, die selbst ein bestimmtes Fachgesetz oder eine andere Entscheidung für verfassungswidrig halten und gemessen an der Verfassung überprüfen lassen wollen. Die andere Kategorie von Informanten können politisch motivierte Leute sein, die aus ihrer eigenen Überzeugung oder auf Anfrage der unterschiedlichen politischen Parteien, Fraktionen, Strömungen oder der Minderheit im Parlament inoffiziell auftreten. In den letzten beiden Fällen geht es nicht um die Verfassungsbeschwerde an sich.

Die Erfahrung zeigt, dass die Möglichkeit der Popularklage im mongolischen Fall nicht immer einen Grundrechtsschutz gewährt. Vielmehr kann sie dazu führen, dass das Verfassungsgericht zum Teil ungewollt in ein Instrument der Lösung von aktuellen Konfliktfragen der politischen Kräfte verwandelt wird, was nicht unbedingt ein erst-rangiger Zweck der Verfassungsgerichtsbarkeit sein sollte.

5. Ausblick

Die Mongolei, die als eine junge Demokratie in Asien bewertet wird, versucht im Rahmen einer globalisierten Welt an eigene Verhältnisse angepasste Rechtsgrundlagen zu schaffen. Sie ist sich bewusst, dass neue Regeln den allgemeinen Grundsätzen eines modernen Rechtsstaates entsprechen und bürgerorientiert sein sollen. Aber jede Entwicklung beansprucht ihre Zeit und hängt in vieler Hinsicht mit der Stärkung des Bewusstseins, bzw. des Rechtsbewusstseins aller Beteiligten zusammen. Von diesem Standpunkt aus gesehen, bewegt sich das Land – in einem angemessenen Tempo – aber ganz sicher vorwärts.

|| Prof. Dr. jur. habil. Sarantuya Tserenbaltavyn

Prof. Dr. jur. habil. Sarantuya Tserenbaltavyn ist Verdiente Juristin der Mongolei. Seit 1992 ist sie Projektleiterin der Hanns-Seidel-Stiftung in der Mongolei.

ANMERKUNGEN

- 1 vgl: <http://countrymeters.info/de/Mongolia>
- 2 vgl: <http://www.extratour-mongolei.com/index.php/information/die-mongolei>
- 3 vgl: Artikel Eins, Punkt 2 der Verfassung der Mongolei von 1992, Ulaanbaatar 2017, S.4.
- 4 Am 13. Januar 1992 nahm der Große Volkskhural der Mongolischen Volksrepublik (430 Abgeordnete) die neue Verfassung der Mongolei an. Damit wurde seine historische Rolle beendet.
- 5 Vergleichbar zum deutschen Verwaltungsverfahrensgesetz.
- 6 vgl:http://legalinfo.mn/law/?cat=27&L_name=%D0%97.
- 7 Ebd., Artikel Sechzehn Punkt 18, Verfassung der Mongolei.
- 8 Ebd., Artikel Sechzehn Punkt 16, Verfassung der Mongolei.
- 9 Ebd., Artikel Sechzehn Punkt 9, Verfassung der Mongolei.
- 10 Ebd., Artikel Sechzehn Punkt 3, Verfassung der Mongolei.
- 11 Ebd., Artikel Sechs Punkt 3, Verfassung der Mongolei.
- 12 Im Zeitraum zw. 1993-2017 wurden 13 Beschlüsse der Regierung und 2 Erlasse des Staatspräsidenten durch das Verfassungsgericht überprüft; <http://legalinfo.mn/law/?cat=31>
- 13 Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар (Судалгаа, хэрэглээгний), Анхны хэвлэл, Улаанбаатар, 2017, 76-77 тал. Kommentar des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes der Mongolei. Ein Nachschlagewerk für Forschung und Rechtsanwendung;1. Aufl., Ulaanbaatar2017, S. 76-77
- 14 vgl. Процессийн эрх зүй, онол, туршлага, Улаанбаатар 2014, 40-45 дхь тал.
- 15 vgl: <https://president.mn>.
- 16 vgl.https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en
- 17 vgl: <http://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/bayverfgh/zustaendigkeiten/index.php>
- 18 Artikel Sechsendsechzig Punkt 1, Verfassung der Mongolei, Ulaanbaatar 2017, S. 53.

Interview with Dr. Lian Sakhong

Constitutional Development in Myanmar

In the past 70 years there have been three constitutions in Myanmar. The constitutions can be seen as markers in the political development of Myanmar. The first constitution from 1947 was part of the road to independence of the Union of Burma. The second constitution was drafted in 1974 during the socialist period of the Burmese regime and in 2008 a constitution was ratified to lead Myanmar into a democratic transition process. Dr. Lian Sakhong discussed the development process of those constitutions, their origins and its implication on the current peace process that shall lead to a democratic and federal Myanmar.

Schlagwörter:

Myanmar - constitution - federalism - democracy - reform - transition - self-determination - Panglong Agreement - National Ceasefire Agreement - Union Accord - peace process

Constitutional development in Myanmar

|| Interview with Dr. Lian Sakhong

HSS: First of all, Dr. Sakhong, please explain, what are currently the main constitutional challenges in Myanmar?

Dr. Sakhong: The biggest challenge is how we are going to transform a deeply unitary political system into a federal one. Since 1948 Myanmar called itself a “Union”, which it never really was. Instead it has always been a unitary state, not with independent states, but rather with a central regime governing a vastly heterogeneous population. This needs to be changed into a truly federal system and will be achieved through the peace and reform dialogues.

HSS: Is the current constitution, which was implemented in 2008, a part of this problem?

Dr. Sakhong: Absolutely. Compared to the previous constitutions – from 1947 and 1974 – the current constitution has many more federal elements in it, like the existence of a two-chamber parliament or the possibility of state parliaments and state governments. But it is still far from a real federal system.

In the National Ceasefire Agreement and the Union Peace Accord we agreed to base a new political system on the principles of federalism and democracy. Implementing these principles means that there are certain elements of the constitution from 2008 that need to change drastically. If necessary, even the drafting of a new constitution is imaginable.



Dr. Lian Sakhong was a student in 1988 when the student-led democracy movement emerged and was at the forefront of the political resistance against the military regime of Burma. He was one of the founders of the

Source: HSS

Chin National League for Democracy (CNLD), which formed the Union National League for Democracy (UNLD) with 22 other ethnic parties. He got arrested by the government multiple times and after the 1990 election he fled to Sweden, where he was granted political asylum and thus was able to continue his studies. After he finished his PhD he came back to Myanmar in 2001 and started to work for Democracy Today. He is currently vice chairman of the Chin National Front (CNF) and of the Union Peace Dialogue Joint Committee (UPDJC). In the following interview Mr. Achim Munz, Resident Representative of Hanns Seidel Foundation Myanmar talks to Dr. Sakhong about the constitutional history of Myanmar and the current status of the constitutional reform process.

HSS: What exactly needs to be changed in the constitution from 2008 to realize these principles of federalism and democracy?

Dr. Sakhong: Regarding federal principles especially for the ethnic minorities and the Ethnic Armed Organizations (EAOs) internal self-determination is of essential importance. In practice this means the development of state constitutions. Only solid and independently drafted state constitutions can put the self-determination of the states into effect. This is why they are one of the most important elements. In terms of democracy we need some form of civilian supremacy. The Tatmadaw - the armed forces of Myanmar - need to be under the control of an independent and democratically elected civilian government.

HSS: You mentioned the armed forces. What role do they play in the current political system?

Dr. Sakhong: As of now the independence of the army and the special rights granted to them by the constitution are major defects of the democracy in Myanmar. These special rights include a definite leadership role in the national politics of the country and as many as 25% of parliamentary seats reserved to representatives of the armed forces. Additionally, a number of important ministerial posts are held by the Tatmadaw. They are in no way democratically legitimized. If we want a genuine democratic system in Myanmar this certainly needs to be up for change.

HSS: Why did the 2008 constitution, with all its weaknesses and faults, get implemented in this form?

Dr. Sakhong: Because it was purely drafted by the army, which came to power in 1989 and since then suppressed all uprisings and democracy movements. It was formed with a military mindset and it therefore ensures that the army maintains control over the whole political system. It is not a departure

from the military dictatorship, in fact it strengthens it.

HSS: Let us talk a bit about the constitutional history of Myanmar. How did the Panglong Agreement come into effect and how did it try to implement federal principles even before Burma became a nation of its own?

Dr. Sakhong: Speaking in terms of federalism the Panglong Agreement is an example of so-called “coming together” federalism. The groups that signed the Agreement were independently ruling completely different regions before the British colonialists came to this part of the world. The Shan for example had a political system reminiscent of European feudal systems, while the Bamar were a kingdom. This continued under British rule, when the Bamar were ruled together with India under one governor, while the other states were ruled under their individual state acts. After the British rule ended, these four British colonies all had the option to either join the new nation of Burma, to remain independent as a state, or even to stay under British rule. On 7th of February, a few days before the Panglong agreement, the minorities, namely Chin, Kachin and Shan came together as the “Frontier Areas Committee of Enquiry” to conclude that they would only join Burma under the conditions of being equal with the Bamar and having the right to self-determination. Together with the Panglong Agreement, which was the actual agreement to join the newly formed Burma, this conclusion was put into the constitution of 1947. The 1947 constitution therefore already included basic federal principles of this “coming together” of formerly independent states.

HSS: The current Union Peace Conferences also carry the name “21st Century Panglong”. What role does the spirit of the original Panglong Agreement still play in the current peace dialogues and what is the impact of the 1947 constitutional development process on the process of today?

Dr. Sakhong: As I explained the spirit of the Panglong Agreement symbolizes “coming together”. The four British colonies agreed to come together and to form a union, within which they would live together, share their burdens and jointly enjoy the fruit of independence from foreign colonial rule. Unfortunately, this agreement and its spirit never became reality. Since Burma’s independence, the military government neglected the federal spirit and democratic principles, concretely speaking Articles Five and Seven of the Panglong Agreement. For this reason, a civil war has been plaguing this country for seven decades. In the current peace process, we would like to fix these errors. The 21st Century Panglong does not only invoke the “coming together” spirit of the original agreement, but very practically wants to implement the articles of the Panglong Agreement, which have been ignored by the government for so long.

HSS: You, yourself, have been a part of the current peace process for a long time. What do you expect as next steps in the constitutional development after the 2008 constitution?

Dr. Sakhong: Right now we are not part of the constitutional drafting and amending process. The current peace process is still being conducted outside of the constitutional framework. But the 2008 constitution is part of the 7-step road map included in the National Ceasefire Agreement (NCA). The sixth step of this program refers to the changing of all laws, including the constitution. Every one of its articles will be reviewed and tested on its compliance with the federal and democratic principles agreed upon within the Union Peace Accord. If an article doesn’t meet these requirements it will be changed or deleted and if additional articles are needed to fulfill the principles, they will be added to the constitution.

HSS: Do you think this process will come to an amendment of the existing constitution

or will this rather end in a completely new constitution?

Dr. Sakhong: This question is intentionally trying to be avoided. On the one hand if the process would be labeled as the drafting of a new constitution based on the Union Peace Accord the Tatmadaw will pull out and the peace process would be dead. On the other hand, if it would simply be called a constitutional amendment the EAOs would not be on board. A balance must be carefully obtained to satisfy all relevant stakeholders and to be able to move forward. It is in fact not important if the constitution is being amended or if a new one is drafted. The crucial issue is the realization of the principles of democracy and federalism. A federal and democratic Union of Myanmar must be established to achieve long lasting peace and prosperity.

HSS: And the foundation of this will be this new constitution?

Dr. Sakhong: The foundation of this will be the whole political process that has been going on in Myanmar since decades. Every agreement, every document, including the 2008 and 1947 constitutions, can be traced back to the Panglong Agreement. On 12th February 1947, the whole political struggle of Myanmar started with this historic agreement.

HSS: At the start you mentioned state constitutions. You have also been involved in the development process of state constitutions. Does this process go parallel to the development of a new national constitution or can the individual state constitutions be developed even faster?

Dr. Sakhong: I believe the first step needs to be an agreement on a nation-wide federal system, which includes the possibility of state constitutions. Every relevant actor, the army, the government, the EAOs and most importantly the people have to agree on this. Right now it would be too ambitious to

start talking about the drafting of state constitutions. Even worse, it could jeopardize the whole peace process. Don't get me wrong: the need for state constitutions is vitally important, especially for the ethnic minorities. But starting to draft state constitutions before even adopting the basic principles upon which the state constitutions should be based could push the army too much and could negatively impact the political process. If we do not consider this, the whole process could fail again.

HSS: How long do you estimate will these constitutional changes take to be completed?

Dr. Sakhong: In terms of a timeframe the government has already clearly expressed their expectations. On 15th October 2017 Daw Aung San Suu Kyi stated, that the first part, i.e. the agreement on the basic principles of federalism and democracy should be finalized in 2018. Furthermore, when the New Mon State Party and the Lahu Democratic Union signed the NCA the commander-in-chief of the Tatmadaw mentioned that a clear timeframe should be determined. Unfortunately, the EAOs do not agree upon any common timeframe proposal. In my opinion, we should aim on an agreement on the basic principles in 2018, but at least before the next elections in 2020. But again I would like to stress that a sustainable agreement on these principles needs to stand firm before we can continue with the actual transition process. Only then we can start working on actual amendments of the 2008 constitution and the drafting of state constitutions.

HSS: Lastly, Dr. Sakhong, what do you expect from the transition process that will follow this agreement?

Dr. Sakhong: As I said, it is of utmost importance to finally implement federal and democratic principles in Myanmar. Especially the establishment of a real and lasting democracy with civilian supremacy will be a long and rocky way. The army will not give

up its political power voluntarily and their high-ranking officials will not resign from their political posts overnight. Plus, the DDR-process (disarmament, demobilization and reintegration) for the EAOs will not be easy as well. Some of them have big armed forces and control vast areas of land. They will also not give up their power wholeheartedly. I would expect that this transition period will take at least 10 to 15 years.

HSS: Thank you for the conversation.

Dr. Sakhong: Thank you.

|| Das Interview wurde von Achim Munz im März 2018 von Achim Munz geführt.

Achim Munz, Jahrgang 1976, studierte Tourismus u.a. in Freiburg, Brighton (UK) und Dunedin (Neuseeland). Nach Beratertätigkeiten in Neuseeland und Mitarbeit in Entwicklungsprojekten in Südostasien ist er seit 2012 Repräsentant der Hanns-Seidel-Stiftung für Myanmar mit Sitz in Rangun.

Jorge Sandrock und Carsten Berger

Verfassungsgebende Versammlungen: Lateinamerikanische Erfahrungen

Viele lateinamerikanische Länder haben in den letzten Jahren den Weg der Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung gewählt, um ihre Verfassungen zu reformieren. Die Wege, die dabei eingeschlagen wurden, sind vielfältig. Sie reichen von der legitimen Einberufung von verfassungsgebenden Versammlungen auf Basis der Verfassung und konstruktiver politischer Vereinbarungen, über die Genehmigung der verfassungsgebenden Versammlung durch den Obersten Gerichtshof, bis hin zum offenen Bruch mit der vorherigen Verfassung und der Schaffung von de facto Verhältnissen. Ein gemeinsamer Nenner besteht in den tiefgreifenden politischen und sozialen Krisen, die der Einberufung der verfassungsgebenden Versammlungen stets vorausgegangen waren.

Schlagwörter:

Verfassungsgebende Versammlungen - Kolumbien - Venezuela - Bolivien - Ecuador - Gewaltenkonflikt - Schwächung Rechtsstaat - Populismus

Verfassungsgebende Versammlungen: Lateinamerikanische Erfahrungen

|| Jorge Sandrock und Carsten Berger

Bei der Betrachtung der Verfassungen der lateinamerikanischen Länder fällt in Bezug auf die Ausübung der verfassungsgebenden Funktion auf, dass es unterschiedliche Mechanismen der Verfassungsänderung gibt. Obwohl gewisse gemeinsame Prinzipien der Verfassungsänderung augenscheinlich sind, ist die konkrete Ausgestaltung der Mechanismen stark von den jeweiligen landeseigenen politischen Erfahrungen, der jeweiligen Entwicklung ihrer Institutionen und republikanischen Traditionen geprägt.

Unter dem Gesichtspunkt ihrer Reformierbarkeit sind die lateinamerikanischen Verfassungen in der Regel starr und entsprechen im Rahmen der verfassungsgebenden Zuständigkeit einer „*Ideologie des demokratischen Rechtsstaates*“¹, weil die Macht, die Verfassung zu reformieren, kein Monopol eines Organs ist, sondern auf mehrere verteilt ist.

Die Analyse des Verfassungsrechts zeigt, dass einige der Verfassungen zwischen „Änderungsanträgen“, „Verfassungsreformen“ und der Verabschiedung einer völlig neuen Verfassung unterscheiden, die je nach Umfang der Verfassungsänderung unterschiedliche Mechanismen vorsehen.

Des Weiteren ist zu erkennen, dass es unterschiedliche Sicherungsmechanismen (sogenannte Einfrierklauseln²) gibt, deren Zweck es ist, zu verhindern, dass punktuelle politische Mehrheiten oder spezifische politische, soziale oder wirtschaftliche Umstände Verfassungsänderungen hervorrufen,

deren Umfang oder Auswirkungen langfristig nicht angemessen gewichtet sind.

Bei der Untersuchung der Merkmale der Verfassungen ist der Grad der Bürgerbeteiligung bei der Ausübung der konstituierenden Funktion ein Thema, auf welches sich das Interesse der öffentlichen und akademischen Debatte in den letzten Jahren besonders fokussiert hat.

Diesbezüglich werden die unterschiedlichen Systeme der Verfassungsänderung in verschiedene Kategorien unterteilt: Systeme ohne Mechanismen der Bürgerbeteiligung, mit außerordentlicher Beteiligung, Systeme regelmäßiger Beteiligung sowie hoher Partizipation.³

In Ländern mit partizipatorischen, beziehungsweise stark partizipatorischen Systemen⁴ finden sich Mechanismen der halbdirekten Demokratie wie die Volksinitiative und die Bürgerbeteiligung durch obligatorische Referenden. In einigen Fällen ist die Bürgerbeteiligung durch obligatorische oder fakultative Referenden vorgesehen.

Einige Länder betrachten Verfassungsänderungen durch eine verfassungsgebende Versammlung als einen normalen Weg der Verfassungsänderung, wobei die Regulierungen hinsichtlich ihrer Herkunft, Art, Inhalt oder Reichweite unterschiedlich sind. Einige Systeme betrachten dies als eine Form der Ausübung der ursprünglichen ver-

fassungsgebenden Gewalt, in der das souveräne Volk beschließt, sich ohne Einschränkungen auf der Ebene des positiven Rechts eine neue Verfassung zu geben. In einigen Fällen ist die verfassungsgebende Versammlung jedoch auch als Instrument im Rahmen der Ausübung der abgeleiteten verfassungsgebenden Gewalt vorgesehen. Was die Initiative zur Einberufung anbelangt, sehen die Verfassungen häufig die Initiative durch das Volk, die Initiative durch die Exekutive und des Gesetzgebers und sogar die Initiative durch Gemeinderäte vor⁵. In einigen Verfassungen ist wiederum die Notwendigkeit einer Verfassungsreform durch den Gesetzgeber als Voraussetzung für die Einberufung der Verfassungsversammlung festgelegt.⁶

Kennzeichnend für Lateinamerika ist, dass seine Länder die Möglichkeit der Einberufung einer verfassungsgebenden Ver-

sammlung sehr häufig ausüben. Grund für diese Gemeinsamkeit sind die tiefen politischen und sozialen Krisen, die der Ausübung dieser Funktion meist vorausgehen und sich in Lateinamerika bedauerlicherweise häufig wiederholen.

Es besteht jedoch auch die Möglichkeit, dass soziologische Faktoren Auswirkungen auf dieses Phänomen haben. Es ist typisch für Lateinamerika, anzunehmen, dass Probleme durch den Erlass von Rechtsnormen gelöst werden, anstatt den Fehler in der mangelhaften praktischen Umsetzung von Rechtsnormen zu erkennen. Die Wege, die die lateinamerikanischen Länder im Rahmen der Durchführung einer verfassungsgebenden Versammlung eingeschlagen haben, sind unterschiedlich. Man kann beobachten, dass in einigen Fällen lediglich die von der gegenwärtigen Verfassung vorgesehenen Be-

Übersichtstabelle: Bürgerbeteiligung bei der Ausübung der Verfassungsgebenden Gewalt in Lateinamerika

	Volksbegehren	Verfassungsgebende Versammlung	Zwingendes Referendum	Bedingtes Referendum	Freiwilliges Referendum	Keine Bürgerbeteiligung
Argentinien		X				
Bolivien	X	X	X			
Brasilien						X
Kolumbien	X	X			X	
Costa Rica		X				
Chile					X	
Ecuador	X	X	X			
El Salvador						
Guatemala	X	X	X			
Honduras						X
Mexiko						X
Nicaragua		X				
Panama	X	X	X	X		
Paraguay	X	X	X			
Peru	X			X		
Dom. Rep.						X
Uruguay	X	X	X			
Venezuela	X	X	X			

Quelle: Eigene Darstellung

fugnisse rechtmäßig ausgeübt wurden. In anderen Fällen waren die verfassungsgebenden Versammlungen das Ergebnis weitreichender politischer Vereinbarungen oder der Entscheidung des Obersten Gerichts, das diese genehmigte. Schließlich gab es Fälle von offenem Rechtsbruch und Konflikten zwischen den Staatsorganen sowie Verfassungsänderungen durch Schaffung von de facto Verhältnissen.⁷

Auch die Resultate fielen sehr unterschiedlich aus. Einigen Ländern ist es gelungen, institutionelle Rahmenbedingungen zu schaffen, die ein angemessenes und nützliches Instrument für die politische und institutionelle Stabilität etablieren – mit den sich daraus ergebenden Auswirkungen der sozialen und wirtschaftlichen Weiterentwicklung. Der Mechanismus der verfassungsgebenden Versammlung wurde jedoch auch durch neue Formen des Populismus in Lateinamerika instrumentalisiert. Das Ergebnis dieser „staatlichen Neugründungen“ war die Schwächung der Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit sowie die massive Beeinträchtigung der Grundrechte.

Dieser Artikel wird einen kurzen Überblick über den Hintergrund, die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen sowie die Entwicklung der verfassungsgebenden Prozesse in vier Ländern der Region geben. Diese vier Erfahrungen sind einerseits repräsentativ für verschiedene Wege der Verfassungsgebung in Lateinamerika; andererseits spiegeln sie die großen Unterschiede der Ergebnisse von verfassungsgebenden Versammlungen im Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit und Demokratie wider.

1. Der Fall Kolumbien: Verfassungsgebende Versammlung als Ergebnis einer umfassenden politischen Einigung⁸

In den 1980er Jahren geriet Kolumbien in eine tiefe soziale und politische Krise, die durch hohe Armutsraten, Gewalt, das Erstarren von bewaffneten Akteuren und den Drogenhandel ausgelöst wurde. Die organisierte Kriminalität der Drogenkartelle kontrollierte faktisch weite Gebiete Kolumbiens. Die Folgen waren zum einen die massive Verletzung von Menschenrechten, zum anderen die Korruption in öffentlichen Institutionen.

Während seiner Amtszeit (1986-1990) schlug Präsident Virgilio Barco einen Prozess für eine grundlegende Reform der Verfassung von 1886 vor. Obwohl die alte Verfassung während der langen Zeit ihres Bestehens mehreren Teilreformen unterzogen worden war, sprach sich Barco für eine tiefgreifende Reform aus, die als Grundlage für ein neues politisches System im Land dienen sollte. Obwohl die Verfassung von 1886 keine Möglichkeit der Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung als einen Mechanismus der Verfassungsänderung vorsah,⁹ wurde der Vorschlag des Präsidenten von den wichtigsten politischen Kräften, den Bürgern und dem Obersten Gericht begrüßt.

Die Suche nach Konsens unter den politischen Akteuren wurde auch von den Bürgern stark vorangetrieben. Anlässlich der Wahlen vom 11. März 1990 organisierte eine Studentenbewegung unter dem Titel „Wir können Kolumbien noch retten“ einen Aufruf zur Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung. Die Initiative „Siebter Wahlzettel“¹⁰ sprach sich für eine informelle Abstimmung aus, bei der die Bürger über das Abhalten einer verfassungsgebenden Versammlung entscheiden sollten. Zuvor hatte die nationale Wahlkommission angekündigt, dass sie die Stimmen zwar nicht zählen werde, aber dass sie auch nichts gegen eine Abstimmung unternehmen würde, wenn es sich lediglich um ein unver-

bindliches, informelles Votum handeln würde. Auf diese Weise unterstützten rund zwei Millionen Kolumbianer die Forderung, eine Verfassungsgebende Versammlung einzuberufen, und gaben dadurch ein politisches Signal, welches jedoch keine rechtliche Bindungswirkung entfaltete.

Die breite Unterstützung, die die Bürgerinitiative erfuhr, motivierte Präsident Barco, unter Ausrufung des Ausnahmezustandes, das Dekret 927/90¹¹ zu erlassen.¹² Das Präsidialdekret stellte fest, dass die *„Vereitelung der Volksbewegung zugunsten des institutionellen Wandels die Institutionen schwächen würde“*, bestätigte in einer seiner Erwägungsgründe die informelle Abstimmung im März und forderte eine zweite, rechtlich bindende Volksabstimmung im Rahmen der Präsidentschaftswahlen im Mai 1990.

In seinem Urteil vom 24. Mai 1990¹³ ebnete der Oberste Gerichtshof den Weg für eine Abstimmung, indem er das Dekret 927/90 für verfassungsgemäß erklärte, da es die Willensäußerung des Souveräns, also des Volkes, fördere. Der Gerichtshof sprach sich des Weiteren für die Notwendigkeit institutioneller Reformen aus, die als Grundlage für das Dekret angeführt wurden. Dieses bestätigte, dass die Institutionen ihre Wirksamkeit dahingehend verloren hätten, den Problemen des Verlusts der öffentlichen Ordnung entgegenzuwirken, was somit eine Reform der Verfassung notwendig mache. Der Gerichtshof erklärte, dass die Verfassung die soziale Realität des Landes widerspiegeln solle und dass das Dekret dem Frieden dienen würde, da einige Guerillagruppen für den Fall der Einberufung der verfassungsgebenden Versammlung ihre Demobilisierung angekündigt hatten.

Bei dieser zweiten Abstimmung im Rahmen der Präsidentschaftswahl sprachen sich 88,89 Prozent der Wähler für die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung aus. Nach der Abstimmung begannen die Verhandlungen zwischen den vier wichtigsten politischen Kräften über den themati-

schen Rahmen und das Verfahren der Versammlung. Ergebnis der Vereinbarung war das Dekret 1926/90¹⁴, welches das Wahldatum und die Vorschläge für politische Vereinbarungen der Delegierten der verfassungsgebenden Versammlung enthielt.

Der Oberste Gerichtshof hat diesen letzten Erlass in einem historischen Urteilsspruch bestätigt.¹⁵ In seinem Urteil erkennt der Gerichtshof die völlige Freiheit bei der Festlegung der Tagesordnung an und stellt sicher, dass die Delegierten der verfassungsgebenden Versammlung sich absolut frei äußern können:

„Da die Nation die verfassungsgebende Gewalt ist und einen souveränen Charakter hat, von dem die anderen Gewalten abgeleitet werden, kann sie keine anderen Grenzen haben als die, die sie sich selbst auferlegt, noch können die konstituierten Gewalten ihre Handlungen überprüfen.“

Weiterhin brachte das Urteil die Absicht zum Ausdruck, die partizipative Demokratie zu maximieren und die finanziellen Garantien zu beseitigen, die das Dekret des Präsidenten als Voraussetzung für die Teilnahme an der Wahl der Mitglieder der Versammlung vorsah:

„... es muss sichergestellt werden, dass die „Demokratie“, die der Souverän anstrebt, indirekt ist und dass der Begriff „partizipativ“ darauf anspielt, dass er die Nation effektiv repräsentiert ...“

Unter diesen Voraussetzungen gingen die Kolumbianer am 9. Dezember 1990 zu den Wahlen, um die 70 Delegierten der verfassungsgebenden Versammlung zu wählen. Die Versammlungsmitglieder begannen die Sitzungen am 5. Februar 1991 und der neue Verfassungstext wurde am 4. Juli desselben Jahres verkündet.¹⁶

2. Der Fall Venezuela: Erklärung des Obersten Gerichts, mit der die Forderung nach einem konsultativen Referendum genehmigt wurde

Seit dem Beginn der 1980er Jahre erlebte Venezuela eine Krise, die auf der großen Abhängigkeit des Landes von Rohöleinnahmen basierte. Die Wohlstandserwartungen der Bevölkerung verschlechterten sich, die politischen Institutionen, die die bis dahin stabile venezolanische Demokratie aufrechterhalten hatten, verloren an Vertrauen. Gegen Ende der 1980er Jahre und zu Beginn der 1990er Jahre verschärfte sich die Krise, was zu schweren sozialen Unruhen und dem Versuch eines Militärputsches führte. Die 1994 beginnende schwere Wirtschaftskrise löste dann das Ende des so genannten „populistischen Systems der Elitenvereinbarungen“¹⁷ aus, welches seit vier Jahrzehnten in Venezuela installiert war.

In diesem Umfeld der tiefgreifenden politischen und institutionellen Krise wählten die Venezolaner am 8. Dezember 1998 den ehemaligen Militärputschisten¹⁸ Hugo Chávez Frías zum Präsidenten der Republik Venezuela. Im Rahmen des Präsidentschaftswahlkampfes hatte Chávez angekündigt, dass seine Regierung eine verfassungsgebende Versammlung mit dem Ziel der „Neugründung des Staates“ einberufen werde. Er erfüllte sein Wahlversprechen und rief als eine seiner ersten Amtshandlungen am 2. Februar 1999 ein konsultatives Referendum aus, damit die Bürger ihre Meinung zur Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung abgeben konnten.

Die Möglichkeit, eines konsultativen Referendums war in Artikel 181 des Gesetzes über das Wahlrecht und die politische Beteiligung (basic law on suffrage and political participation) ausdrücklich vorgesehen:

"Der Präsident der Republik, der Ministerrat oder der Kongress der Republik nach

gemeinsamer Sitzung der Kammern, die achtundvierzig Stunden vor dem Datum ihrer Realisierung einberufen sein muss, mit der Zustimmung von zwei Dritteln seiner anwesenden Mitglieder, oder eine Anzahl von nicht weniger als zehn Prozent (10%) der im Wahlregister eingetragenen Wähler, haben das Recht, ein Referendum einzuberufen, mit dem Ziel, die Wähler über Fragen von besonderer nationaler Bedeutung abstimmen zu lassen ...".

Problematisch war allerdings, dass die Verfassung von 1961 lediglich vorsah, dass an ihr Änderungen vorgenommen werden könnten; nicht hingegen war der Mechanismus einer verfassungsgebenden Versammlung vorgesehen, der die gänzliche Neufassung der Verfassung zur Folge hätte. Heftig diskutiert wurde folglich, ob es möglich sei, die Bürger über die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung entscheiden zu lassen, ohne dass die Verfassung zuvor um diesen Mechanismus ergänzt worden wäre.

Der Oberste Gerichtshof nahm hierzu in zwei Urteilen vom 19. Januar 1999 - Nrn. 17¹⁹ und 19 - Stellung und wies die Beschwerden von Bürgerorganisationen bzw. von einzelnen Bürgern zurück.

Der Gerichtshof betonte in seinem Urteil das Spannungsfeld, in welchem die vorgelegte Frage stand. Es handele sich dabei um einen konstitutionellen Konflikt zwischen dem Grundsatz der Volkssouveränität und dem Prinzip der absoluten Überlegenheit der Verfassung. Der Gerichtshof löste die Frage dahingehend auf, dass die absolute Macht nur dem Volkssouverän zustehen könne. Dementsprechend könne das Volk auch im Rahmen eines Referendums Entscheidungen treffen, die so in der Verfassung nicht vorgesehen seien. Des Weiteren richte sich der Grundsatz der Unverletzlichkeit der Verfassung nur an die verfassungsmäßige (abgeleitete) Gewalt und nicht an die konstituierende Gewalt. Mit anderen

Worten, soweit das Volk als Souverän eine Entscheidung trifft und eine verfassungsgebende Versammlung dadurch herbeiführt, ist diese Versammlung nicht mehr an die alte Verfassung gebunden, da sie eine höhere Legitimität durch das Volk erfahren hat. Demgemäß machte der Gerichtshof den Weg für die Einberufung der verfassungsgebenden Versammlung vom frei.

Am 25. April 1999 fand das Referendum über die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung statt. Darin wurden zwei Fragen gestellt: In der ersten wurden die Bürger bezüglich der Einberufung einer nationalen verfassungsgebenden Versammlung befragt. Diese sollte den Staat transformieren und ein neues Rechtssystem schaffen, welches eine soziale und partizipative Demokratie ermöglichen würde. In der zweiten Frage mussten die Bürger den Grundlagen der verfassungsgebenden Versammlung zustimmen oder die Grundlagen ablehnen, welche von der Exekutive für die Einberufung vorgeschlagen worden waren. Hinsichtlich beider Fragen stimmten die Bürger überwiegend mit „Ja“, so dass eine Zustimmung von 87,75 Prozent bzw. 81,74 Prozent erreicht wurde. Die Wahlenthaltung betrug jedoch 62,35 Prozent der stimmberechtigten Bürger.

Am 25. Juli 1999 wurden die 128 Mitglieder der Versammlung gewählt, deren Sitzungen am 15. August begannen. Nach Abschluss der Ausarbeitung der neuen Verfassung konsultierte am 15. Dezember 1999 die verfassungsgebende Versammlung die Bürger in einem verbindlichen Referendum über die Genehmigung dieses Projekts. Das Ergebnis war eine Zustimmung von 71,19 Prozent mit einer Enthaltung von 53 Prozent der Wahlberechtigten. Die Verfassung Venezuelas trat am 20. Dezember desselben Jahres in Kraft.²⁰

3. Der Fall Bolivien: Ausübung der ursprünglichen konstituierenden Funktion als Mechanismus, der in der Verfassung vorgesehen ist

Seit dem Sturz von Präsident Sánchez de Losada am 17. Oktober 2003 herrschte in Bolivien eine schwere politische und soziale Krise, die von Forderungen der Bevölkerung nach grundlegender Veränderung geprägt war. In dieser Situation wuchs in der politischen Agenda der Parteien und Bürgerorganisationen die Idee einer verfassungsgebenden Versammlung. Die Möglichkeit der Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung war ausdrücklich in den Artikeln 4 und 232 der Verfassung von 2004 vorgesehen.²¹

In Artikel 4 hieß es: *„Das Volk berät und regiert durch seine Vertreter und durch die verfassungsgebende Versammlung, die Gesetzesinitiative der Bürger und das Referendum, die durch diese Verfassung geschaffen und gesetzlich geregelt sind.“*

In Artikel 232 der Verfassung hieß es: *„Die vollständige Reform der Verfassung des Staates ist die ausschließliche Befugnis der verfassungsgebenden Versammlung“.*

Der Nationalkongress hatte am 4. März 2006 einstimmig das Sondergesetz verabschiedet, das zwei Tage später von Präsident Evo Morales als Gesetz 3.364 „Sondergesetz zur Einberufung der verfassungsgebenden Versammlung“ verkündet wurde. Dieses Gesetz rief die Bolivianer auf, am 2. Juli desselben Jahres die Delegierten für die Versammlung zu wählen.

Artikel 3 des Gesetzes definierte den Charakter der verfassungsgebenden Versammlung mit der Aussage, dass *„sie unabhängig ist und die Souveränität des Volkes ausübt. Sie hängt nicht von den konstituierten Funktionen ab oder ist ihnen unterworfen. Ihr einziger Zweck ist die vollständige Reform der Staatsverfassung.“*

Des Weiteren legte das Gesetz in Artikel 24 eine einjährige Frist für die Ausarbeitung der neuen Verfassung fest. Nach Abschluss dieser Arbeit sollte der Text einem konstituierenden Referendum unterzogen werden. Gemäß Artikel 25 des Gesetzes musste der Verfassungstext von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder angenommen werden. Die verfassungsgebende Versammlung begann ihre Sitzungen am 6. August 2006 in der Stadt Sucre.

Nach ihrer Einrichtung spiegelte die verfassungsgebende Versammlung die tiefe politische Polarisierung und geografische Teilung des Landes wider. Der Konflikt zwischen Officialismus und Opposition konzentrierte sich auf die Debatte über den ursprünglichen oder abgeleiteten Charakter der Versammlung und über das Quorum der Annahme der Artikel der neuen Verfassung. Die Regierungspartei verteidigte den ursprünglichen Charakter, der es ermöglichen würde, das Ziel der Neubildung des bolivianischen Staates zu erreichen. Um dies zu erreichen, erklärten sie, dass die Billigung der Artikel der neuen Verfassung und der Berichte der Kommissionen dem Grundsatz der absoluten Mehrheit unterliegen müsse. Nur die Billigung des Textes der neuen Verfassung als Ganzes würde eine Zweidrittelmehrheit erfordern. Wenn dieses Quorum nicht erreicht wird, sollte der Text direkt einem Referendum zur Entscheidung unterzogen werden.²²

Die Opposition wies ihrerseits darauf hin, dass die Befugnisse der verfassungsgebenden Versammlung vom Einberufungsgesetz abgeleitet und daher begrenzt seien, und dass für die Billigung jedes einzelnen Artikels der neuen Verfassung eine Zweidrittelmehrheit notwendig sei. Sie verteidigten den abgeleiteten Charakter der verfassungsgebenden Versammlung als Gewährleistung der Kontinuität des repräsentativen demokratischen Regimes.²³ Die Debatte um diese beiden Themen lähmte die Arbeit der Versammlung für mehrere Monate.

Nach der Lösung des Konflikts um das Quorum für die Billigung der Artikel des neuen Verfassungstextes, das auf zwei Dritteln der Mitglieder der Versammlung festgelegt wurde, war es offensichtlich geworden, dass es sehr schwierig war, Vereinbarungen zwischen der Opposition und der Regierungspartei zu erzielen. Im August 2007, also ein Jahr nach der Einberufung und nach Ablauf der Frist für die Ausarbeitung des neuen Verfassungstextes, hatten die Versammlungsmitglieder nur wenige Artikel des Verfassungstextes verabschiedet. Es war ein Beschluss des Nationalkongresses notwendig, die Frist bis zum 14. Dezember 2007 zu verlängern.

Im November 2007 beschloss die Versammlung, ohne Anwesenheit der Opposition, ihren Umzug in die Stadt Oruro. Die Sitzungen fanden nun auf einem Militärgelände mit nur 145 (Regierungsparteien und ihre Partner) der 255 Mitglieder umfassenden Versammlung statt, d.h. ohne Teilnahme der Opposition, jedoch begleitet von schweren zivilen Unruhen. Am 24. November wurden die Berichte der 21 Kommissionen der Versammlung angenommen. Nach einer kurzen Lektüre des Index und der Kapitel der Verfassung – und ohne den Text zu präzisieren – billigte die regierungstreue Mehrheit mit 136 Stimmen der 138 von ursprünglich 255 gewählten anwesenden Abgeordneten am 10. Dezember den von Präsident Evo Morales initiierten Verfassungsentwurf.

Die endgültige Verkündung des neuen Verfassungstextes wurde von zwei Referenden abhängig gemacht. Das Erste sollte über eine Gruppe kontroverser Artikel, über die die Delegierten keine Einigung erzielen konnten, und das Zweite über den Text als Ganzes entscheiden. Am 25. Januar 2009 wurde das Referendum abgehalten, um den Text der neuen Verfassung zu ratifizieren. Mit einer Beteiligung von mehr als neunzig Prozent der Wahlberechtigten erreichte die Zustimmung 61,43 Prozent der Stimmen. Die Verfassung des Staates Bolivien wurde am 9. Februar 2009 verkündet.²⁴

4. Der Fall Ecuador: ein Prozess des offenen Machtkampfes gegen die konstituierten Gewalten

Zwischen 1998 und 2006 erlebte Ecuador eine Phase großer Instabilität und einer tiefen politischen und sozialen Krise mit neun Präsidenten, von denen einige durch Amtsenthebung abgesetzt wurden.

Rafael Correa machte die Forderung nach einer verfassungsgebenden Versammlung – mit dem Ziel, den ecuadorianischen Staat neu zu gründen – zum zentralen Thema seiner Vorschläge im Wahlkampf. Gleichzeitig stellte seine Koalition „Alianza País“ bei den Parlamentswahlen im Oktober 2006 keine Kandidaten als Abgeordnete vor, was es ihm ermöglichte, den Kongress und die „Partitokratie“²⁵, die die Legislative repräsentierte, anzugreifen.

Im Verlauf der Einberufung kam es zu schweren Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition, zwischen Exekutive und Legislative, zwischen dem Obersten Wahlgericht und dem Verfassungsgericht.

In der Verfassung von 1998 war die verfassungsgebende Versammlung nicht als ein Mechanismus der Verfassungsänderung vorgesehen. Allerdings erlaubte es Artikel 104 dem Präsidenten der Republik, ein Referendum gemäß den Bestimmungen des Artikels 283 einzuberufen – oder wenn es sich seiner Meinung nach um sonstige Fragen von wesentlicher Bedeutung für das Land handele.

Artikel 283 erklärte seinerseits: *„Der Präsident der Republik kann in dringenden Fällen, die zuvor vom Nationalkongress mit der Mehrheit seiner Mitglieder bestätigt werden müssen, der Volksabstimmung die Genehmigung von Verfassungsreformen vorlegen.“*

Auf diese Weise war der Präsident der Republik ermächtigt, ein Referendum in den Fällen einzuberufen, in denen *„Fragen von*

wesentlicher Bedeutung für das Land“, gemessen an den eigenen Maßstäben des Präsidenten bestehen, die jedoch keine Verfassungsreform zur Folge haben.

Am 15. Januar 2007, dem Datum seiner Amtseinführung, erließ Präsident Correa das Exekutivdekret Nr. 2, in dem er die Ecuadorianer aufrief, sich zu folgender Frage zu äußern:

„Genehmigen Sie die Einberufung und die Einsetzung einer verfassungsgebenden Versammlung mit Vollmachten gemäß dem beigefügten Wahlstatut, damit sie den institutionellen Rahmen des Staates umgestaltet und eine neue Verfassung erarbeitet?“

Auf diese Weise ergriff der Präsident die Initiative und rief entgegen den Bestimmungen der oben genannten Verfassungsnormen direkt ein Referendum aus. Des Weiteren schickte Correa eine Kopie des Dekrets an den Nationalkongress, und obwohl nicht ausdrücklich gefordert war, dass der Gesetzgeber die Dringlichkeit der Einberufung zur Verabschiedung von Verfassungsreformen – wie in der Verfassung vorgesehen – bewerten würde, stimmten die meisten Kongressabgeordneten dafür, dass diese Konsultation dringend erforderlich war. Dadurch wurde das Vorgehen des Präsidenten nachträglich legitimiert.²⁶

Allerdings führten einseitige Änderungen des Präsidenten an dem „Statut der Wahl, der Einrichtung und des Funktionierens der verfassungsgebenden Versammlung“ zu einem frühen Bruch zwischen der Exekutive und der Legislative. Dieser Bruch wurde durch die Tatsache vertieft, dass im Statut nicht ausdrücklich erwähnt war, dass die Vollmachten der verfassungsgebenden Versammlung nicht die konstituierten Funktionen beeinträchtigen.²⁷

Der Konflikt zwischen den Organen dehnte sich aus, als das Oberste Wahlgericht das von der Regierung einseitig geänderte Statut akzeptierte und zur Volksbefragung aufrief. Aufgrund dieses Vorgangs beschloss

der Kongress, die vier Mitglieder, die der Ausrufung zugestimmt hatten einem Untersuchungsausschuss zu unterziehen und den Präsidenten des Obersten Wahlgerichts zu ersetzen.

Obwohl die Einberufung eines Untersuchungsausschusses gegen Wahlgerichtsmglieder wegen der Verletzung verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Befugnisse bei der Ausübung ihrer Funktionen im Einklang mit der Verfassung war,²⁸ bestand für die Absetzung des Präsidenten des Wahlgerichtes keine Befugnis, welche die Verfassung dem Kongress zuerkannt hätte. Aus diesem Grund beschloss das Oberste Wahlgericht, die 57 Abgeordneten, die die Entscheidung, den Präsidenten des Wahlgerichts zu ersetzen, genehmigt hatten, unter Berufung auf Artikel 155 des Wahlgesetzes zu entlassen.²⁹

In der Volksbefragung zur Einberufung der verfassungsgebenden Versammlung am 15. April 2007 setzte sich die Option „Ja“ mit 81,5 Prozent der Stimmen durch. Am 30. September desselben Jahres fand die Wahl der Mitglieder der Versammlung statt, bei der die regierungsnahen „Movimiento País“ fast zwei Drittel der Sitze erhielt. In den Monaten vor der Einrichtung der verfassungsgebenden Versammlung am 30. November konzentrierte sich die öffentliche Debatte auf die Auslegung des Geltungsbereichs des Statuts.

Nach der Installation der verfassungsgebenden Versammlung war diese Angelegenheit jedoch schnell erledigt. Die breite Mehrheit der Regierungspartei argumentierte damit, dass die Vollendung des öffentlichen Mandats zur Umgestaltung des institutionellen Rahmens des Staates sofort beginnen sollte. Ihre erste Entscheidung war die Auflösung des Nationalkongresses (Konstituierendes Mandat Nr. 1) und die Feststellung, dass ihre Entscheidungen nicht vor Gericht angefochten werden könnten. Artikel 3 der von der Versammlung nach ihrer Einsetzung erlassenen Verordnungen sah dementsprechend vor, dass „keine Entscheidung der konstituierenden Versammlung der Kontrol-

le oder Anfechtung durch eine der konstituierten Mächte unterliegt“.

Diese Beschlüsse verliehen der verfassungsgebenden Versammlung eine Aura der Allmacht. In der Praxis waren nicht nur die konstituierten Organe der verfassungsgebenden Versammlung untergeordnet, sondern die Verfassung von 1998 verlor komplett ihre Gültigkeit.

Die verfassungsgebende Versammlung hatte die Ausarbeitung des neuen Verfassungstextes im Juli 2008 abgeschlossen. Die Verfassung wurde am 28. September in einem Referendum mit 63,93 Prozent der Stimmen angenommen.³⁰

Die Verfassung trat mit ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt vom 20. Oktober 2008 in Kraft.

|| Jorge Sandrock

Jorge Sandrock, Jahrgang 1971, studierte Rechtswissenschaften an der Pontificia Universidad Católica de Chile und an der Universität Heidelberg (Legum Magister). Seit 2010 leitet er das Projekt Chile und das Regionalprojekt Union Lateinamerikanischer Parteien (UPLA).

|| Carsten Berger

Carsten Berger, Jahrgang 1989, studierte Rechtswissenschaften in Heidelberg, Warschau und München und ist Rechtsreferendar am Kammergericht in Berlin. 2018 absolvierte er ein Praktikum bei der Hanns-Seidel-Stiftung in Chile.

ANMERKUNGEN

- 1 Löwenstein Karl: Verfassungslehre (1959) S. 8
- 2 Dies kann bspw. bedeuten, dass die Reform nach einem Jahr vom Parlament bestätigt werden muss und im Falle der Versagung der Zustimmung nachträglich entfällt.
- 3 Siehe Übersichtstabelle „Bürgerbeteiligung bei der Ausübung der konstituierenden Funktion in Lateinamerika“.
- 4 Wir bezeichnen ein System, das die Volksinitiative, das Referendum und die konstituierende Versammlung als Mechanismen beinhaltet als „stark partizipativ“. Wenn

- einer dieser Mechanismen fehlt, wird das System als „partizipativ“ qualifiziert.
- 5 Siehe Artikel 348 der Verfassung Venezuelas und Artikel 375 der Verfassung Kolumbiens.
 - 6 Siehe Artikel 30 der Verfassung von Argentinien und Artikel 289 der Verfassung von Paraguay.
 - 7 Nach dem Staatsstreich von Präsident Fujimori im Jahr 1992 in Peru wurde der Nationalkongress aufgelöst. Eine verfassungsgebende Versammlung wurde einberufen, die eine Verfassung ausarbeitete, die von den Staatsbürgern durch ein Referendum im Jahr 1993 genehmigt wurde. Es war ein umstrittener Prozess, da Oppositionsparteien wie APRA von der verfassungsgebenden Versammlung fernblieben. Präsident Toledo zog 2001 die Unterschrift des ehemaligen Präsidenten Fujimori aus dem Verfassungstext zurück.
 - 8 Ein weiterer Fall, in dem eine Verfassungsversammlung auf der Grundlage einer umfassenden politischen Einigung einberufen wurde, war Argentinien. Gemäß Artikel 30 der Verfassung der Argentinischen Republik wird die Verfassung durch eine zu diesem Zweck einberufene Versammlung reformiert, deren Mitglieder von den Bürgern gewählt werden. Der Nationalkongress muss jedoch zuvor „die Notwendigkeit der Reform“ erklären; eine Erklärung, die die Zustimmung von zwei Dritteln der Gesamtheit der Mitglieder beider Kammern haben muss. Was den Inhalt der Reform angeht, kann der Nationalkongress zwei Verfahren wählen: Das erste besteht darin, die Reformfragen zu ermöglichen, d.h. konkret auf die Angelegenheiten hinzuweisen, die der Diskussion des Reformkonvents vorgelegt werden. Das zweite Verfahren besteht in der vorherigen Vorbereitung eines Reformprojekts durch den Nationalkongress, das die Funktion des Verfassungskonvents einschränkt, sowie das zur Prüfung vorgelegte Projekt zu billigen oder abzulehnen.
 - 9 In Artikel 218 der Verfassung von 1886 hieß es: „Die Verfassung, mit Ausnahme der Abstimmungsangelegenheiten in anderen Artikeln, kann nur durch einen Gesetzesentwurf reformiert werden, der zuerst vom Kongress in seinen ordentlichen Sitzungen erörtert und sodann gebilligt wurde ...“ Und Artikel 13 der Volksabstimmung von 1957: „Fortan können Verfassungsreformen nur durch den Kongress in der durch Artikel 218 der Verfassung festgelegten Weise durchgeführt werden.“
 - 10 Am 11. März 1990 fanden Wahlen zu sechs verschiedenen staatlichen Ämtern statt: Gemeinderäte, Bürgermeister, Abgeordnete der Regionalparlamente, Vertreter des Repräsentantenhauses, Senatoren und Kandidat für die Präsidentschaft der Republik durch die Liberale Partei. Daher wurde der Ruf nach einem weiteren, „siebten Wahlgang“ laut. Der Vorschlag, diese Abstimmung einzuführen, wurde von Professor Fernando Carrillo in einem Presseartikel unterbreitet (El Tiempo, 18. Februar 1990).
 - 11 Siehe: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1191574>
 - 12 Durch das Dekret 1038 von 1984 wurde die öffentliche Ordnung im gesamten Staatsgebiet für gefährdet erklärt.
 - 13 Siehe: [http://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Especial%20Sala%20Constitucional/GJ%20I%20\(1991\).pdf](http://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Especial%20Sala%20Constitucional/GJ%20I%20(1991).pdf)
 - 14 Siehe: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1371701>
 - 15 Siehe: [http://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Especial%20Sala%20Constitucional/GJ%20I%20\(1991\).pdf](http://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Especial%20Sala%20Constitucional/GJ%20I%20(1991).pdf)
 - 16 Die Verfassung von 1991 beinhaltet in ihrem Artikel 376 den Mechanismus der verfassungsgebenden Versammlung: „Durch ein Gesetz, das von einer Mehrheit der Mitglieder beider Häuser verabschiedet wird, kann der Kongress entscheiden, dass die Bevölkerung in einer Volksabstimmung entscheidet, ob sie eine verfassungsgebende Versammlung einberuft. Die Periode und die Zusammensetzung werden durch das gleiche Gesetz bestimmt. Für die Einberufung der verfassungsgebenden Versammlung genügt die Zustimmung von einem Drittel der Wahlberechtigten. Die Versammlung muss durch direkte Abstimmung der Bürger in einer Wahl gewählt werden; die Wahl darf nicht gleichzeitig mit einer anderen Wahl verbunden werden. Nach der Wahl wird der Kongress für die Dauer der Verfassungsreform, während die Volksversammlung tagt, für eine festgelegte Dauer suspendiert. Die Versammlung gibt sich eigene Vorschriften.“
 - 17 Rey Juan Carlos: La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación, Revista de Estudios Políticos, Vol. 74, S. 565-566
 - 18 Am 4. Februar 1992 versuchte eine Gruppe von Soldaten unter Führung von Oberstleutnant Hugo Chávez, Präsident Carlos Andrés Pérez zu stürzen. Im März 1994 wurde Chávez begnadigt, wobei er dies für seine politische Karriere ausnutzte und sich 1998 mit 56,2% der Stimmen bei den Präsidentschaftswahlen durchsetzte.
 - 19 Urteil des Obersten Gerichtshofs in der politisch-administrativen Kammer vom 19. Januar 1999 bei der Entscheidung über den Auslegungsverlangen in Bezug auf Artikel 4 der Verfassung und Artikel 181 des Organisationsgesetzes über das Stimmrecht und die politische Beteiligung: Siehe Text in Revista de Derecho Público, No 78-80, Editorial Jurídica Venezolana (1999), pp. 55-73
 - 20 Die aktuelle Verfassung Venezuelas sieht in ihren Artikeln 347 und 348 die konstituierende Versammlung als einen Mechanismus für Verfassungsänderungen vor: „Das Volk Venezuelas ist der Ursprung konstituierender Macht. Bei der Ausübung dieser Befugnis kann es eine nationale konstituierende Versammlung einberufen mit dem Ziel, den Staat zu transformieren, eine neue Rechtsordnung zu schaffen und eine neue Verfassung auszuarbeiten. Die Initiative zur Einberufung der Nationalversammlung kann vom Präsidenten der Republik im Ministerrat; der Nationalversammlung im Einvernehmen mit zwei Dritteln ihrer Mitglieder; den Gemeinderäten durch die Abstimmung von zwei Drittel derselben; oder fünfzehn Prozent der registrierten Wähler im Zivil- und Wahlregister wahrgenommen werden.“
 - 21 Seit 1826 hat das bolivianische Volk bei 16 Gelegenheiten die Möglichkeit der verfassungsgebenden Versammlung wahrgenommen.
 - 22 Gamboa Rocabado, Franco: Historia Política de la Asamblea Constituyente (Konrad-Adenauer-Stiftung) (2009), S. 104
 - 23 Gamboa Rocabado, Franco: Historia Política de la Asamblea Constituyente (Konrad-Adenauer-Stiftung) (2009), S. 104
 - 24 Die gegenwärtige Verfassung des Staates Bolivien sieht in ihrem Artikel 411 die verfassungsgebende Versammlung als einen Mechanismus der Verfassungsänderung vor: „Die vollständige Reform der Verfassung oder die,

die ihre essenziellen Grundlagen, die Rechte, Pflichten und Garantien oder den Vorrang und einfache Verfassungsänderung betreffen, findet durch eine originär bevollmächtigte verfassungsgebende Versammlung statt, die durch den Volkswillen durch ein Referendum einberufen wird. Das Referendum wird von der Bürgerinitiative mit der Unterzeichnung von mindestens zwanzig Prozent der Wählerschaft initiiert; mit absoluter Mehrheit der Mitglieder der plurinationalen gesetzgebenden Versammlung; oder durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Staates. Die konstituierende Versammlung wird sich für alle Zwecke selbst regulieren und der Verfassungstext muss mit zwei Drittel der Gesamtzahl ihrer anwesenden Mitglieder genehmigt werden. Die Gültigkeit der Reform bedarf einer Zustimmung durch das Verfassungsreferendum.

- 25 Während der Kampagne benutzte Rafael Correa ständig das Konzept der „Partitokratie“, um die traditionelle politische Klasse anzugreifen und prägte andere Phrasen wie „lange neoliberale Nacht“ und „Bürgerrevolution“.
- 26 Salgado Pesantes Hernán: El proceso constituyente del Ecuador, Revista IIDH, Vol 47 (2008), S. 209
- 27 Salgado Pesantes Hernán: El proceso constituyente del Ecuador, Revista IIDH, Vol 47 (2008), S. 209
- 28 In diesem Zusammenhang gewährte Artikel 130 Nummer 9 der Verfassung dem Nationalkongress die Befugnis, „auf Antrag von mindestens einem Viertel der Mitglieder des Nationalkongresses, des Präsidenten und des Vizepräsidenten der Republik, der Staatsminister, des Rechnungsprüfer, des Staatsanwalts, des Bürgerbeauftragten, des Generalstaatsanwaltes; der Superintendenten, der Mitglieder des Verfassungsgerichts und des Obersten Wahlgerichts, während der Ausübung ihrer Funktionen und bis zu einem Jahr nach deren Abschluss, einen Untersuchungsausschuss einzuberufen.“
- 29 Eine Gruppe der entlassenen Abgeordneten reichte eine Verfassungsbeschwerde ein, die in erster Instanz angenommen und vom Verfassungsgericht bestätigt wurde. Letzteres legte fest, dass die Abgeordneten wieder in den Nationalkongress aufgenommen werden sollten. Der Nationalkongress, der sich nun auch aus Nachrückern der Abgeordneten zusammensetzte, entließ die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs, die den verfassungsrechtlichen Schutz zugunsten der abgesetzten Abgeordneten gewährt hatten und argumentierten, dass sie in erweiterten Funktionen seien.
- 30 Die aktuelle Verfassung von Ecuador sieht in Artikel 444 die verfassungsgebende Versammlung als einen Mechanismus der Verfassungsänderung vor: „Die verfassungsgebende Versammlung kann nur durch Volksbefragungen einberufen werden. Diese Konsultation kann vom Präsidenten der Republik, von zwei Dritteln der Mitglieder der Nationalversammlung oder von zwölf Prozent der *im Wählerverzeichnis eingetragenen Personen beantragt werden. Die Konsultation muss die Wahlform der Vertreter und die Regeln des Wahlprozesses umfassen. Die neue Verfassung, die in Kraft treten soll, muss per Referendum mit der Hälfte plus einer der gültigen Stimmen angenommen werden.*“

WEITERFÜHRENDE LITERATUR

Bücher und Zeitschriftenartikel:

- Bejar Quispe, José (2013): Derecho Constitucional del Perú (Universidad Nacional de San Antonio)
- Bidart Campos, Germán (2007): Tratado Elemental de Derecho Constitucional (EDIAR)
- Brewer-Carías, Allan (1999): Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente (Editorial Jurídica Venezolana).
- Brewer-Carías, Allan (2009), Reforma Constitucional, Asamblea Nacional Constituyente y Control Judicial Contencioso Administrativo. El Caso de Honduras (2009) y el Antecedente Venezolano (1999), Revista Estudios Constitucionales, Año 7 N° 2, pp. 317-353
- Gamboa Rocabado, Franco (2009): Historia Política de la Asamblea Constituyente (Konrad-Adenauer-Stiftung)
- López, Edmundo (1990): La verdadera constituyente (Librería el Profesional)
- Löwenstein, Karl (1959): Verfassungslehre (Siebeck)
- Renfer, Irene (2010): Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela, tres ejemplos de democracia directa en Latinoamérica (Prometeo Libros)
- Rivadeneira Vargas, Antonio (2001): Historia Constitucional de Colombia, (Editorial Bolivariana Internacional)
- Silva Bascuñan, Alejandro (2004): Tratado de Derecho Constitucional (Editorial Jurídica)
- Salgado Pesantes, Hernán (2008), El proceso constituyente del Ecuador, Revista IIDH, Vol. 47, pp. 205-223
- Schmitt, Carl (1928): Verfassungslehre (Duncker & Humblot)
- Rey, Juan Carlos (1991), La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación, Revista de Estudios Políticos, Vol. 74, pp. 533-578

Verfassungstexte:

- Constitución Política de la Nación Argentina (1994)
- Constitución Política del Estado de Bolivia (2004)
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009)
- Constitución Política de la República Federativa de Brasil (1988)
- Constitución Política de Colombia (1886)
- Constitución Política de Colombia (1991)
- Constitución Política de la República de Chile (1980)
- Constitución Política de Costa Rica (1949)
- Constitución de la República Dominicana (2010)
- Constitución de la República del Ecuador (1998)
- Constitución de la República del Ecuador (2008)
- Constitución de la República de El Salvador (1983)

- Constitución Política de la República de Guatemala (1986)
- Constitución de la República de Honduras (1982)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)
- Constitución Política de la República de Nicaragua (1987)
- Constitución Política de la República de Panamá (1972)
- Constitución de la República del Paraguay (1992)
- Constitución Política del Perú (1979)
- Constitución Política del Perú (1993)
- Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967)
- Constitución de la República de Venezuela (1961)
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

VERANTWORTLICH

Dr. Susanne Luther

Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit, Hanns-Seidel-Stiftung, München

HERAUSGEBER

Dr. Susanne Luther

Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit, Hanns-Seidel-Stiftung, München

Argumente und Materialien der Entwicklungszusammenarbeit

Die „Argumente und Materialien der Entwicklungszusammenarbeit“ werden parallel zur Druckfassung auch als PDF-Datei auf der Homepage der Hanns-Seidel-Stiftung angeboten: www.hss.de/mediathek/publikationen.html. Sie können sich gerne für den Publikations-Newsletter des IIZ unter iiz@hss.de anmelden, der Sie über neuerschienene Publikationen und Berichte informiert.

- Nr. 1 Entwicklungspolitischer Dialog in Europa
- Nr. 2 Deutscher Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung der Mongolei
- Nr. 3 Internationale Migration – Zwischen Braindrain, Entwicklungshilfe und Steuerungsversuchen
- Nr. 4 Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume in Bayern und Shandong
- Nr. 5 Security and Development in Africa – Strengthening Conflict Prevention, Resolution and Management
- Nr. 6 Aktuelle Beiträge zur Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung in Südafrika
- Nr. 7 Die Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung in der DR Kongo
- Nr. 8 Die weltweite Situation der christlichen Minderheiten
- Nr. 9 Frauen brauchen Demokratie, Demokratie braucht Frauen
- Nr. 10 Polizei und Entwicklung – Community Policing als Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit
- Nr. 11 Die Millenniumsentwicklungsziele – Zwischen Anspruch, Wirklichkeit und dem Post-2015 Prozess
- Nr. 12 Stadt, Land, Fluss – Hauptstädte – Motor der Entwicklung?
- Nr. 13 Grenzen – In Stein gemeißelt oder in Auflösung begriffen?
- Nr. 14 Wasser – Kooperationen und Konflikte um die Ressource der Zukunft
- Nr. 15 Entwicklungszusammenarbeit – Zwischen Geben und Nehmen
- Nr. 16 Klimawandel – Politische Implikationen und soziale Verwerfungen
- Nr. 17 Föderalismus – Zwischen Einheit und Vielfalt
- Nr. 18 Flucht und Migration – Lokal. Regional. Global.
- Nr. 19 Demokratie im Aufbruch – Parlamente als Orte der Entscheidungsfindung
- Nr. 20 Wo ist der Frühling geblieben? Die MENA-Region zwischen Aufbruch und Chaos
- Nr. 21 Jugend – Gegenwart und Zukunft einer Generation
- Nr. 22 Populismus – Politik und Gesellschaft zwischen Krise und Kooperation
- Nr. 23 Verfassung – Garant für Stabilität oder Spielball der Mächtigen?



Populismus Politik und Gesellschaft zwischen Krise und Kooperation

Populismus ist mittlerweile (wieder) ein weltweites Phänomen. In vielen Staaten stellen populistische Parteien Regierungen oder sind Teil der Opposition. Was sind die politischen und wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Hintergründe für den Erfolg populistischer Parteien? Welche Konsequenzen gibt es für Demokratie und Rechtstaatlichkeit, aber auch für die internationale Zusammenarbeit?

Verfassung Garant für Stabilität oder Spielball der Mächtigen?

Verfassungsgebung, Verfassungsänderung und die praktische Umsetzung der zentralen Rechtsnorm sind wiederkehrende Themen in vielen Ländern. Wie kann ein verfassungsgebender Prozess ablaufen? Welche Rolle spielen staatliche Institutionen und die BürgerInnen? Wie kann sichergestellt werden, dass eine Verfassung nach demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien in gelebtes Recht verwandelt wird?



Online unter:
www.hss.de/AMEZ/

Hanns-Seidel-Stiftung e.V. | Lazarettstr. 33 | 80636 München | E-Mail: info@hss.de | Vorsitzende: Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a. D. Generalsekretär: Dr. Peter Witterauf | Presse- und Öffentlichkeitsarbeit: Hubertus Klingsbögl | BNR. 0501-1808

www.hss.de

Bestellschein

Hiermit bestelle ich kostenlos und versandkostenfrei:

Menge	Titel
	AMEZ 22: Populismus
	AMEZ 23: Verfassung

Ich möchte die AMEZ im Abonnement.

Hanns-Seidel-Stiftung
Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Lazarettstr. 33
80636 München

per Fax: +49 (0)89 12 58-356

Ihre Adresse bitte lesbar in Druckbuchstaben:

Institution

Vorname, Name

Straße, Nummer

PLZ, Ort

E-Mail-Adresse (falls Informationen per E-Mail erwünscht)

Telefon

Datum, Unterschrift

FACTSHEETS



Die Factsheets der Hanns-Seidel-Stiftung. Kurz und prägnant, nach Themen geordnet, geben sie einen Einblick in die weltweite Arbeit der Stiftung. Die unterschiedlichen Farben kennzeichnen die Themenbereiche. Ob Umwelt, Frauenförderung, Rechtsstaat, Parlamente, Bildung um ... Lernen Sie die Projekte neu kennen. Die Factsheets erläutern die Herausforderungen, die Lösungsansätze der Stiftung gemeinsam mit ihren Partnern und die bisher erreichten Wirkungen.

Alle unsere Factsheets finden Sie unter:



www.hss.de/factsheets

- Bildung
- Dezentralisierung und Föderalismus
- Frauen
- Jugend
- Parlamente
- Rechtsstaatlichkeit
- Umwelt und Klima
- Zivilgesellschaft
- Wirtschaft

Hanns-Seidel-Stiftung e.V.

Institut für Internationale Zusammenarbeit

Leiterin des Instituts: Dr. Susanne Luther

Lazarettstraße 33 | 80636 München

E-Mail: iiz@hss.de | Online: www.hss.de

Tel.: +49(0) 89 12 58-0 | Fax: +49(0) 89 12 58-359

Kürzlich erschienen in der Reihe

mit QR-Code zum schnellen Lesen und Bestellen:



AMEZ 20: **Wo ist der Frühling geblieben?**

Die MENA-Region zwischen
Aufbruch und Chaos



AMEZ 21: **Jugend**

Gegenwart und Zukunft einer
Generation



AMEZ 22: **Populismus**

Politik und Gesellschaft
zwischen Krise und Kooperation