

## Warum das Schreiben einer neuen Verfassung nach einem Konflikt zu Frieden beitragen kann

### Zusammenfassung

In jedem vierten Post-Konflikt-Land wird eine neue Verfassung geschrieben. Welche Auswirkungen solche verfassungsgebenden Prozesse auf Frieden haben, ist jedoch bislang kaum untersucht. Eine neue Verfassung wird oft als ein wichtiger Bestandteil einer politischen Transformation in Post-Konflikt-Staaten gesehen. Dies liegt daran, dass durch einen erfolgreichen verfassungsgebenden Prozess ein neues und potenziell dauerhaftes Regelwerk entsteht, das den Zugang zur Macht festlegt. Aus diesem Grund erhalten verfassungsgebende Prozesse in Post-Konflikt-Ländern häufig Unterstützung von internationalen Akteuren. Bislang fehlt es jedoch an systematischen Analysen zum Effekt von Post-Konflikt-Verfassungsgebung auf Frieden. In dieser Analyse und Stellungnahme werden neue empirische Erkenntnisse vorgestellt, die zeigen, dass das Schreiben einer neuen Verfassung nach einem Konflikt einen wichtigen Beitrag zu Frieden leisten kann.

Staaten, die einen Konflikt erlebt haben, verabschieden oft neue Verfassungen. Zum einen, um einen klaren Bruch mit dem bisherigen System zu signalisieren und zum anderen, um die Institutionen zu reformieren, die oft zumindest teilweise für den Ausbruch des Konflikts verantwortlich gemacht werden. Post-Konflikt-Verfassungsgebung kann in sehr unterschiedlichen Kontexten stattfinden – nach einem Bürgerkrieg, wie in Nepal oder Südafrika, oder nach niedrigschwelliger Gewalt, wie in Kirgisistan oder Kenia. Auch in den aktuellen Friedensgesprächen um Syrien spielt die Frage nach einer neuen Verfassung eine wichtige Rolle. Da es an wissenschaftlichen Erkenntnissen darüber mangelt, ob eine neue Verfassung zu Frieden beitragen kann, bleibt aber offen, ob diesbezügliche Bemühungen von internationalen Akteuren ausgebaut werden sollten.

Die vorliegende Analyse und Stellungnahme zeigt auf, dass das Schreiben einer neuen Verfassung die Friedensaussichten von Post-Konflikt-Staaten signifikant erhöht (für die vollständige Analyse siehe Fiedler, 2019). Sie fasst die Ergebnisse innovativer statistischer Untersuchungen zusammen, die im Rahmen des DIE-Projekts „Frieden nachhaltig fördern“ durchgeführt wurden. Basierend auf einer Analyse von 236 Post-Konflikt-Episoden zwischen 1946 und 2010 ergeben sich zwei zentrale Ergebnisse:

- **Das Schreiben einer neuen Verfassung verringert das Risiko für Wiederausbruch von Konflikt.** Die Analyse zeigt einen statistisch signifikanten und robusten Zusammenhang zwischen dem Schreiben einer neuen Verfassung und Frieden. Internationale Bemühungen, verfassungsgebende Prozesse in Post-Konflikt-Ländern zu unterstützen, sind daher wohl begründet. Das theoretische Argument für diesen Zusammenhang deutet darauf hin, dass es wichtig ist, dass verfassungsgebende Prozesse einen intensiven interelitären Dialog ermöglichen, der dabei hilft, Vertrauen wiederaufzubauen.
- **Je länger der verfassungsgebende Prozess andauert, desto vorteilhafter ist es für Frieden.** Dies ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass die vertrauensbildende Wirkung der Prozesse nur dann eintritt, wenn genügend Zeit für Verhandlungen und die Entwicklung eines breiten Kompromisses eingeräumt wird. Internationale Akteure drängen Post-Konflikt-Staaten jedoch häufig dazu, diese Prozesse sehr schnell, möglichst innerhalb weniger Monate, zu durchlaufen. Die Ergebnisse der vorliegenden Analyse stellen diesen Ansatz in Frage.

## Einleitung

Ob verfassungsgebende Prozesse zu Frieden beitragen, ist bisher nicht systematisch untersucht worden. Der wissenschaftliche Diskurs konzentriert sich bisher stark auf die inhaltliche Ausgestaltung von Verfassungen und die Frage, ob es eine ideale institutionelle Lösung für tief gespaltene Gesellschaften gibt. Dabei wird die Frage übersehen, ob ein verfassungsgebender Prozess an sich – unabhängig vom Inhalt der Verfassung – positive Auswirkungen hat. In politischen Kreisen wird weitläufig angenommen, dass eine neue Verfassung zu Frieden beitragen kann. Diese Analyse und Stellungnahme fasst neue, systematische Untersuchungen zusammen, die zeigen, dass a) ein verfassungsgebender Prozess zu Frieden beitragen kann und b) länger andauernde Prozesse vorteilhaft für Frieden sind.

## Warum verabschieden Post-Konflikt-Staaten neue Verfassungen?

Da der Ursprung innerstaatlicher Konflikte oft in tiefer Unzufriedenheit mit dem politischen System liegt, können politische Reformen nach dem Konflikt breite Unterstützung finden. Wenn problematische politische Institutionen als ein zentraler Grund für den Konflikt angesehen werden, können diese durch eine neue Verfassung reformiert werden.

Nepal ist ein Beispiel dafür, dass ein Konflikt zu einer neuen Verfassung führen kann. Dort kämpften maoistische Rebellen zehn Jahre lang gegen die politische und soziale Ausgrenzung großer Teile der nepalesischen Gesellschaft. Der Krieg wurde 2006 durch ein umfassendes Friedensabkommen beendet, das auch eine Vereinbarung zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung enthielt. Das Gremium, das gleichzeitig als neues Parlament und verfassungsgebende Versammlung fungierte, erklärte Nepal in seiner ersten Sitzung im Jahr 2008

zu einem demokratischen, säkularen und föderalen Staat – ein klarer Bruch mit der früheren Monarchie. Die Unterstützung für eine Umstrukturierung des nepalesischen Staates durch eine neue Verfassung war entsprechend groß, trotz schwieriger Diskussionen über deren spezifische Ausgestaltung und den Umstand, dass die neue Verfassung erst 2015 unterzeichnet werden konnte.

Auch weniger intensive Gewalt kann zu einem verfassungsgebenden Prozess führen, wie die Gewalt in Kenia nach umstrittenen Wahlen 2007/2008 zeigt. Die Ausschreitungen wurden zu einer Chance für diejenigen, die das politische System reformieren wollten. Es herrschte die Auffassung, dass die maroden politischen Institutionen und insbesondere die Tatsache, dass die Macht zu stark in den Händen des Präsidenten konzentriert war, zum Ausbruch der Gewalt geführt hatten. Fast alle Politiker, auch bis dato Reformgegner, unterstützen deshalb einen Reformprozess, der 2010 zur Verabschiedung einer neuen Verfassung führte.

## Welche Auswirkungen haben verfassungsgebende Prozesse auf Frieden?

DIE-Forschung untersuchte anhand statistischer Analysen, ob verfassungsgebende Prozesse zu Frieden beitragen können. Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass Post-Konflikt-Staaten, die eine neue Verfassung schreiben, statistisch signifikant weniger anfällig für einen Wiederausbruch von Konflikten sind. Diese Ergebnisse beruhen auf Daten des „Comparative Constitutions Project“, mit deren Hilfe untersucht wurde, ob Länder in den ersten 15 Jahren nach Konfliktende eine neue Verfassung verabschiedet hatten. Die Post-Konflikt-Perioden und die Frage, ob die jeweiligen Länder einen erneuten Konflikt erlebten, wurden anhand von UCDP/PRIO-Daten ermittelt (die einen innerstaatlichen Konflikt als den Einsatz von Streitkräften zwischen einem

Abbildung 1: Statistische Analysen zum Effekt von Post-Konflikt-Verfassungsgebung auf Wiederausbruch von Konflikten

Abb.1a: Die Wirkung von verfassungsgebenden Prozessen

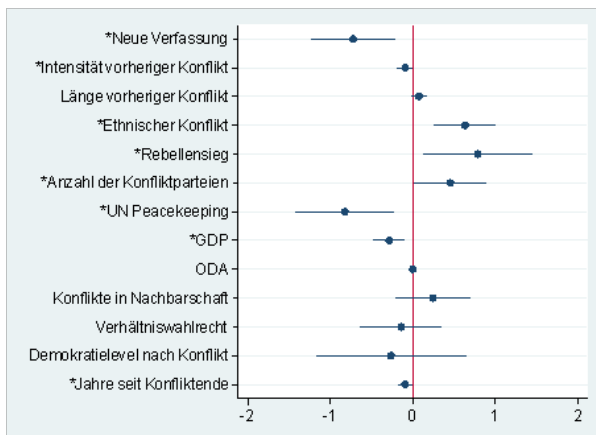
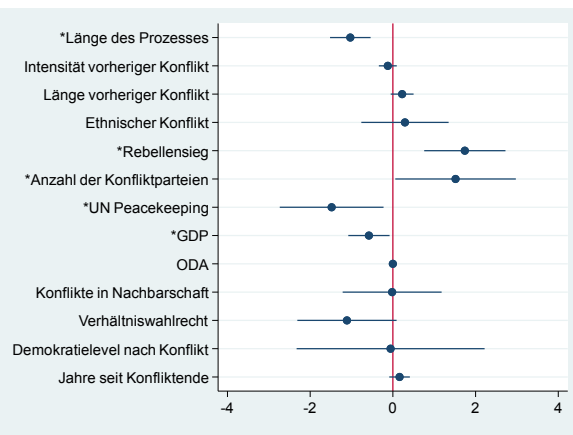


Abb. 1b: Die Wirkung der Dauer des verfassungsgebenden Prozesses



Hinweis: Sternchen vor Variablenamen weisen auf ihre statistische Signifikanz hin. Der Punkt in der Grafik stellt den Regressionskoeffizienten dar, die Linie das Konfidenzintervall. Variablen, deren Linie sich nicht mit der 0 (der roten Linie) überschneiden, sind statistisch signifikant. Punkte links von der 0 zeigen an, dass eine Variable das Risiko eines Wiederausbruchs von Konflikten signifikant reduziert, Punkte rechts von der 0 zeigen an, dass sie das Risiko eines Wiederausbruchs erhöht. Beide Diagramme zeigen die Ergebnisse logistischer Regressionen inklusive robusten Standardfehlern und drei Spezifikationen von Zeit. Die Ergebnisse halten in einer Vielzahl von Modellspezifikationen und Robustheitstests.

Staat und mindestens einer Rebellengruppe definieren, bei dem mehr als 25 Personen aufgrund von bewaffneten Gefechten verstorben sind). Nach diesen Kriterien hat von 236 Post-Konflikt-Perioden zwischen 1946 und 2010 in 26 Prozent (62) der Fälle ein verfassungsgebender Prozess stattgefunden. Die Ergebnisse der statistischen Analyse sind in Abbildung 1a dargestellt.

### Warum können verfassungsgebende Prozesse nach Konflikten zu Frieden beitragen?

Wie erklärt sich die positive Wirkung der verfassungsgebenden Prozesse? Post-Konflikt-Gesellschaften sind von großem Misstrauen geprägt. Nach einem bewaffneten Konflikt müssen ehemalige Feinde lernen in einem politischen System zusammenzuarbeiten, wofür ein verfassungsgebender Prozess eine besondere Gelegenheit bietet. Denn beim Schreiben einer Verfassung müssen die zentralen politischen Akteure des Post-Konflikt-Staates *gemeinsam* einen Kompromiss darüber finden, wie der Zugang zu Macht künftig geregelt werden soll. Das heißt zum Beispiel zu entscheiden, ob eine verfassungsgebende Versammlung oder eine kleinere Kommission die Verfassung entwirft, in Ausschüssen Textteile auszuarbeiten und den endgültigen Entwurf im Parlament zu diskutieren und zu verabschieden. Für den letzten Schritt ist in der Regel Einstimmigkeit oder mindestens eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Ein verfassungsgebender Prozess ermöglicht somit einen intensiven interreligiösen Dialog, der dazu beitragen kann, zwischen ehemaligen Gegnern Vertrauen aufzubauen.

Beispiele aus Südafrika und Tunesien zeigen, dass die Arbeit an einer Verfassung Vertrauen zwischen politischen Akteuren stärken kann. Der bewaffnete Konflikt in Südafrika dauerte von 1981 bis 1988. Die Regierung Südafrikas stand den bewaffneten Flügeln des African National Congress und des Pan Africa Congress gegenüber, die gegen die Apartheid kämpften. Der verfassungsgebende Prozess begann 1993 mit geschlossenen Verhandlungen und wurde später durch eine Verfassungsgebende Versammlung fortgesetzt. „Die Südafrikaner begannen, falsche Wahrnehmungen und Mythen über

einander aufzudecken. Mit wachsendem Vertrauen begannen sie, die politischen Kompromisse einzugehen, die für eine von beiden Seiten akzeptierte Zukunft notwendig waren.“ (Barnes & De Klerk, 2002, S. 19). Am Ende war der Prozess erfolgreich, und die neue Verfassung wurde 1996 verabschiedet.

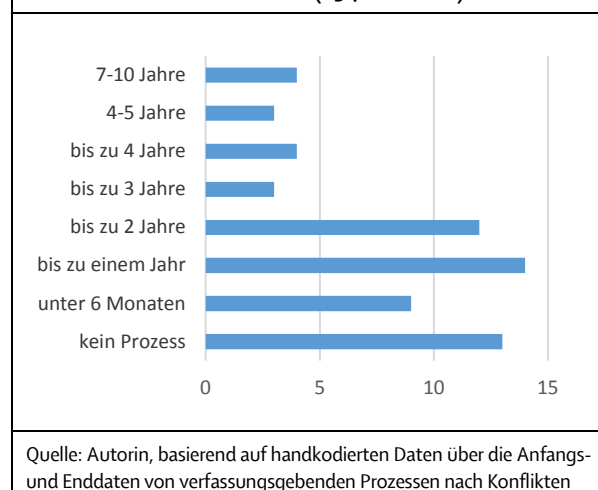
Auch der Fall Tunesiens, wenn auch kein klassischer Post-Konflikt-Staat, zeigt, dass das Schreiben einer Verfassung Vertrauen stärken kann. Nach der Absetzung von Präsident Ben Ali durch eine Revolution wurde im Oktober 2011 die National Constituent Assembly (NCA) gewählt, um eine neue Verfassung zu erarbeiten. Die Verhandlungen über den Inhalt der Verfassung fanden in verschiedenen Ausschüssen statt und waren stark polarisiert. Trotzdem wurde am Ende ein Kompromiss gefunden und 2014 mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament eine neue Verfassung verabschiedet. Die Debatten in der NCA förderten das gegenseitige Verständnis der politischen Akteure. So bemerkte ein Teilnehmer, dass der Prozess „die Menschen einander nähergebracht hat. Sie haben gelernt, einander zuzuhören [...] eine Kultur des Dialogs entsteht“ (zitiert in Gluck & Brandt, 2015, S. 11).

Diese Beispiele zeigen, dass das Schreiben einer Verfassung nach Konflikt helfen kann Vertrauen zwischen ehemaligen Gegnern aufzubauen. Dies heißt jedoch nicht, dass der Ausarbeitungsprozess einer neuen Verfassung gradlinig und ohne Probleme abläuft. Doch auch wenn diese häufig sehr konfliktreich sind, kann das gemeinsame Arbeiten an einer Verfassung wichtige Effekte haben, die Brown (2008, S. 11) wie folgt beschreibt: „Chaotische, langwierige Schreibprozesse dienen dem unterschätzten Zweck, die verschiedenen Parteien auf die Funktionsweise einer normalen demokratischen Politik vorzubereiten. [...] Allianzen zu bilden, einen Konsens (oder zumindest eine Mehrheit) zu erreichen, Kompromisse einzugehen und zu verhandeln sind entscheidende Elemente für Führungspersonlichkeiten in jedem demokratischen System.“ Das Schreiben einer Verfassung in einem autokratischen Kontext ist eher selten als ein Prozess konzipiert, der interreligiöse Verhandlungen ermöglicht. Stattdessen kann eine neue Verfassung von autokratischen Führern genutzt werden, um ihre Repressionsfähigkeiten auszubauen. Zwar kann auch dies zu Frieden beitragen (im negativen Sinne als Abwesenheit von Gewalt), die Nachhaltigkeit eines solchen Ansatzes ist jedoch in Frage zu stellen.

### Warum spielt die Dauer des Prozesses eine Rolle?

Eine weitere Analyse beschäftigt sich mit dem Einfluss der Dauer des verfassungsgebenden Prozesses auf Frieden. Während ein längerer verfassungsgebender Prozess zunächst weniger wünschenswert erscheinen mag, lässt sich argumentieren, dass ausführliche Verhandlungen, die Suche nach Kompromissen und der Aufbau von Vertrauen nur möglich sind, wenn ausreichend Zeit zur Verfügung steht. Darüber hinaus können kürzere Prozesse problematisch sein, weil in diesen Fällen möglicherweise eine neue Verfassung von einer Elite oder einem autokratischen Herrscher schnell durchgedrückt wird. Somit besteht keine Möglichkeit, durch ausführliche Konsultationen gemeinsam einen neuen, integrativen politischen Rahmen für den Post-Konflikt-Staat zu entwickeln.

**Abbildung 2: Dauer der 62 verfassungsgebenden Prozessen nach Konflikten (1946 bis 2010)**



Die im Rahmen des DIE-Projekts „Frieden nachhaltig fördern“ erhobenen Daten zeigen, dass die kürzesten verfassungsgebenden Prozesse nur wenige Wochen dauern, während andere bis zu zehn Jahre in Anspruch nehmen. Die meisten Post-Konflikt-Verfassungen werden in weniger als sechs Monaten oder bis zu einem Jahr (38 Prozent), ein erheblicher Anteil in bis zu zwei Jahren (19 Prozent) und 17 Prozent innerhalb von drei bis fünf Jahren verfasst. Ausnahmen mit besonders langen Prozessen sind Kuba (10 Jahre), Chile (7 Jahre), Angola (7 Jahre) und Laos (7 Jahre). Schließlich wird ein nicht unerheblicher Teil der Verfassungen, insbesondere diejenigen, die in autoritären Kontexten verfasst wurden, ganz ohne einen Prozess verabschiedet (21 Prozent). Abbildung 2 zeigt die Dauer der verfassungsgebenden Prozesse für die 62 analysierten Fälle.

Die Ergebnisse der statistischen Analysen zeigen deutlich, dass längere Prozesse vorteilhaft sind. Es liegt eine negative, statistisch signifikante und robuste Beziehung vor: Je länger der verfassungsgebende Prozess, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Konflikt wieder ausbricht (für eine visuelle Darstellung der Regressionsergebnisse siehe Abb. 1b). Gleichzeitig weisen die Ergebnisse nicht darauf hin, dass extrem langwierige Prozesse besonders vorteilhaft sind, da es nur sehr wenige solcher Fälle gibt (siehe Abb. 2). Obwohl die Analyse keine ideale Zeitspanne für solche Prozesse ermitteln kann, deuten die Ergebnisse und die Verteilung der Werte darauf hin, dass Post-Konflikt-Verfassungen ganz ohne Prozess und solche, die nur wenige Monate dauern, Frieden nicht stärken, während länger andauernde Prozesse die Friedenschancen der Länder deutlich erhöhen.

## Fazit

Die vorliegende Analyse und Stellungnahme fasst neue Forschung zusammen, aus der hervorgeht, dass a) ein gesicherter Zusammenhang zwischen Post-Konflikt-Verfassungsgebung und Frieden besteht und b) insbesondere längere Prozesse für Frieden von Vorteil sind. Die zweite Erkenntnis ist vor allem deshalb wichtig, weil internationale Akteure Post-Konflikt-Staaten häufig dazu drängen, sehr schnell eine neue Verfassung zu verabschieden. Die Analyse zeigt jedoch, dass es wichtig ist, genügend Zeit für die Ausarbeitung einzuplanen, und es kontraproduktiv sein kann, auf einen schnellen Prozess zu drängen.

Diese Erkenntnisse über verfassungsgebende Prozesse in Post-Konflikt-Situationen sind politisch hoch relevant. Die Friedenschancen von Post-Konflikt-Staaten sind stark von Faktoren abhängig, die nicht ohne weiteres beeinflusst werden können, wie zum Beispiel das Ende, die Intensität oder die Dauer des vorangegangenen Krieges. Die Ausarbeitung einer Verfassung kann jedoch sowohl durch das Post-Konflikt-Regime als auch von internationalen Akteuren gefördert werden, weshalb diese Ergebnisse für die Bemühungen zur Stabilisierung von Post-Konflikt-Staaten unmittelbar relevant sind. Neben der Dauer muss die Wirkung anderer Charakteristika von Post-Konflikt-Verfassungsgebung noch weiter untersucht werden. Faktoren, die in weiteren, länderübergreifenden Analysen genau untersucht werden könnten, sind beispielsweise die Inklusivität des Prozesses, der Grad der Öffentlichkeitsbeteiligung, die Höhe und Art internationaler Unterstützung und das Zusammenspiel von Prozess und dem Inhalt der Verfassung.

## Literatur

- Barnes C., & De Klerk, E. (2002). South Africa's multi-party constitutional negotiation process. In C. Barnes (Ed.), *Owning the process: Public participation in peacemaking*. London: Conciliation Resources, pp. 26–33.
- Brown, N. J. (2008). Reason, interest, rationality, and passion in constitution drafting. *Perspectives on Politics* 6(4), 675–689.
- Fiedler, C. (2019). *Unpacking the relationship between conflict recurrence and political institutions*. PhD thesis, University of Essex. Based on Chapter 3: The power of deliberation: How post-conflict constitution-making can contribute to peace.
- Gluck, J., & Brandt, M. (2015). *Participatory and inclusive constitution making: Giving voice to the demands of citizens in the wake of the Arab Spring*. Washington: United States Institute of Peace.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)



**Dr. Charlotte Fiedler**  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
„Transformation politischer (Un-)Ordnung“  
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as11.2019