

Verfassungsänderungen und Verfassungskrise in Honduras in vergleichender Perspektive

Von *Detlef Nolte*, Hamburg*

Am 28. Juni 2009 wurde der Präsident von Honduras, Manuel Zelaya, in seiner Dienstvilla vom Militär festgenommen, in ein Flugzeug gesetzt und nach Costa Rica ins Exil geschickt. Noch am gleichen Tag wurde der Parlamentspräsident, Roberto Micheletti, der in der Verfassung vorgegebenen Nachfolgeregelung entsprechend im Parlament als neuer Präsident vereidigt. Seine Regierung wurde allerdings im Ausland nicht anerkannt. Die Organisation Amerikanischer Staaten, die EU und zeitweilig auch die USA verhängten Sanktionen und forderten eine Wiedereinsetzung des ausgewiesenen Präsidenten, dessen Amtszeit im Januar 2010 abgelaufen wäre. Obwohl Zelaya die Rückkehr nach Honduras gelang, wo er sich in den Schutz der brasilianischen Botschaft begab, war es ihm nicht vergönnt, an die Macht zurückzukehren. Im Oktober 2009 fanden Präsidentschaftswahlen statt, und am 27. Januar 2010 trat der neue Präsident Porfirio Lobo sein Amt an. Am gleichen Tag durfte Zelaya in die Dominikanische Republik ausreisen.

Hintergründe für die Ablösung Zelayas waren Konflikte innerhalb der politischen Elite – die Mehrheit seiner eigenen Partei begrüßte seine Absetzung – und seine Bestrebungen, eine verfassunggebende Versammlung einzuberufen; dabei verstieß Zelaya grob gegen rechtliche Vorgaben und ignorierte gegenläufige Entscheidungen anderer Verfassungsorgane.¹ Zelaya wurde unterstellt, hauptsächlich wolle er sich seine Wiederwahl sichern,

* Detlef Nolte, Dr. phil., Vize-Präsident des GIGA German Institute of Global and Area Studies, Professor für Politische Wissenschaft und Lateinamerika-Studien an der Universität Hamburg. Der vorliegende Artikel ist Teil eines umfassenderen Forschungsprojekts über Verfassungsänderungen in Lateinamerika. E-mail: nolte@giga-hamburg.de.

¹ Bereits im November 2008 hatte Präsident Zelaya angekündigt, eine nicht-bindende Befragung durchführen zu wollen, ob die Bürger bei der nächsten Parlaments- und Präsidentenwahl am 29. November 2009 über die Einberufung einer verfassunggebenden Versammlung abstimmen wollen. Am 24. März 2009 setzte er das Datum auf den 28. Juni fest. In der Folge erklärten sowohl das Oberste Wahlgericht, der Oberste Gerichtshof, der Generalstaatsanwalt und das Oberste Verwaltungsgericht die Befragung für illegal. Der Kongress verabschiedete am 23. Juni ein Gesetz, das explizit verbot, Referenden oder Befragungen im Zeitraum von weniger als 180 Tagen vor einer allgemeinen Wahl abzuhalten. Damit war ein Plebisitz am 28. 2009 illegal. Präsident Zelya befahl den Streitkräften gleichwohl, die logistischen Voraussetzungen für das Referendum zu schaffen. Als der Oberkommandierende der Streitkräfte dies ablehnte, wurde er von Zelaya abgesetzt, worauf auch der Verteidigungsminister und die Befehlshaber der Teilstreitkräfte zurücktraten. Der Oberste Gerichtshof setzte den Oberbefehlshaber der Streitkräfte wieder ein. Ungeachtet der Entscheidungen andere Verfassungsorgane marschierte Präsident Zelaya an der Spitze einer Menschengruppe von mehreren Hundert Personen zu einem Luftpaffenstützpunkt, wo die Urnen für die Befragung deponiert waren. Mit diesen Urnen sollte dann am 28. Juni die Abstimmung durchgeführt werden. Das Militär kam Zelaya allerdings mit der Absetzung und dem erzwungenen Exil zuvor. Staatsanwaltschaft, Oberster Gerichtshof und der Kongress – letzterer mit großer

die nach der geltenden Verfassung kategorisch ausgeschlossen ist. Bei den letztendlich gescheiterten Verhandlungen über seine Rückkehr ins Präsidentenamt war der Verzicht auf die Einberufung einer verfassunggebenden Versammlung eine der zentralen Bedingungen seiner Gegner.

In Lateinamerika sind Verfassungsänderungen relativ häufig. Seit 1978, dem Beginn der aktuellen Demokratieperiode in Lateinamerika, bis 2008 wurden 14 neue Verfassungen und mehr als 300 einfache Verfassungsänderungen verabschiedet. Eine weitere neue Verfassung (Bolivien) wurde im Januar 2009 in einem Referendum angenommen. Und im November 2009 stimmte das Parlament der Dominikanischen Republik einer neuen Verfassung zu, die dann am 26. Januar 2010 von Präsident Leonel Fernández feierlich in Kraft gesetzt wurde. Insofern verwundert auf den ersten Blick, dass sich die Änderungsbestrebungen in Honduras zu einer Staatskrise ausgeweitet haben.

Im vorliegenden Artikel sollen nicht die politischen und sozialen Konfliktfronten in Honduras, die zum Sturz von Zelaya führten, und der Verlauf der Krise analysiert werden, sondern der Frage nachgegangen werden, inwieweit institutionelle Faktoren zur Krise beigetragen haben. Inwiefern unterscheidet sich Honduras von anderen lateinamerikanischen Ländern? Ist die Verfassungskrise darauf zurückzuführen, dass die Verfassung von Honduras besonders rigide im Hinblick auf ihre Veränderbarkeit ist – so die These des ehemaligen Vizepräsidenten von Costa Rica und Senior Fellow der Brookings Institution, Kevin Casas-Zamora²? Wie häufig ist es seit 1982, dem Zeitpunkt der Verabschiedung der aktuellen Verfassung, zu Verfassungsänderungen gekommen? Welche Aspekte/Artikel der Verfassung wurden verändert? Dabei soll Honduras jeweils im Kontext der Verfassungsänderungen in anderen lateinamerikanischen Ländern analysiert werden.

1. Die Schwierigkeiten von Verfassungsänderungen in Honduras

Im 20. Jahrhundert gab es insgesamt acht Verfassungen in Honduras, mit einer durchschnittlichen Lebensdauer von 13 Jahren. Damit liegt Honduras jeweils deutlich über bzw. unter dem lateinamerikanischen Durchschnitt von sechs Verfassungen und einer durch-

Mehrheit – unterstützten die Absetzung von Zelaya (siehe Peter Peetz, Honduras: Von einem Militärputsch, der keiner sein will, GIGA Focus Lateinamerika, Nummer 7/2009; Wikipedia: 2009 Honduran constitutional crisis http://en.wikipedia.org/wiki/2009_Honduran_constitutional_crisis; letzter Zugriff 3.11.2009; Mariana Llanos / Leiv Marsteintredet (eds.), Presidential Breakdowns in Latin America, New York 2010, S.229-236).

² In einem Kommentar zu den Ereignissen in Honduras sprach sich Casas-Zamora für einen nationalen Dialog zur Lösung der Krise aus, der „should lead to a thorough revision of the Honduran Constitution, a very peculiar document whose rigidities are at the root of the current crisis.“ Kevin Casas-Zamora, Courting Disaster in Honduras, Foreign Policy, September 23, 2009 (http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/09/23/courting_disaster_in_honduras; letzter Zugriff 5.11.2009).

schnittlichen Lebensdauer von 29 Jahren³. Die aktuelle Verfassung wurde 1982 verabschiedet.

Inwieweit unterscheidet sich Honduras von anderen lateinamerikanischen Ländern, was den Modus von Verfassungsänderungen betrifft? Insgesamt bietet Lateinamerika ein breites Spektrum von Änderungsmechanismen, das in unterschiedlicher Kombination qualifizierte Mehrheiten, mehrfache Abstimmungen in unterschiedlichen Sitzungsperioden oder unterschiedlich zusammengesetzten parlamentarischen Körperschaften, verfassunggebende Versammlungen und Referenden umfasst. Fast immer ist das Parlament beteiligt (die meisten Verfassungen geben eine Zweidrittel-Mehrheit vor), manchmal muss eine verfassunggebende Versammlung einberufen werden (zumindest bei umfassenden Änderungen oder der Verabschiedung einer neuen Verfassung), und häufig müssen die Bürger in einem Referendum den Verfassungsänderungen zustimmen. Uruguay, Bolivien und Ekuador sind die einzigen Länder, in denen eine Verfassungsänderung ohne Beteiligung des Parlaments möglich ist (Artikel 331 A; Artikel 441; Artikel 444). Und Argentinien ist das einzige Land, in dem für jegliche Verfassungsänderung eine verfassungsgebende Versammlung einberufen werden muss. In fünf weiteren Ländern (Bolivien, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay, Venezuela) muss nur bei einer Gesamtrevision (neue Verfassung) eine verfassunggebende Versammlung einberufen werden. In fünf Ländern (Bolivien, Guatemala, Paraguay, Uruguay und Venezuela) muss jegliche Verfassungsänderung durch ein Referendum angenommen werden, in weiteren sechs Ländern kann ein Verfassungsreferendum unter bestimmten Voraussetzungen durchgeführt werden. Mexiko ist das einzige Land, in dem die Parlamente der Einzelstaaten der föderalen Republik die Verfassungsänderungen absegnen müssen (das gleiche Verfahren galt auch in Venezuela nach der Verfassung von 1961). In El Salvador und Panama (und in Peru bis 1993 bzw. Bolivien bis 2004) müssen zwei unterschiedlich zusammengesetzte Parlamente (d.h. nach einer Neuwahl) der Verfassungsänderung zustimmen.

Die honduranische Verfassung sieht im Gegensatz zur Mehrzahl der lateinamerikanischen Verfassungen keine Mechanismen für ihre vollständige Revision oder die Verabschiedung einer neuen Verfassung vor. Im restlichen Lateinamerika enthalten nur die Verfassungen von Brasilien, Chile, der Dominikanischen Republik, El Salvador und Peru keine Regelungen für eine Totalrevision oder die Verabschiedung einer neuen Verfassung. Die beiden jüngsten lateinamerikanischen Verfassungen, Bolivien (2009) und Ekuador (2008), weisen demgegenüber sehr detaillierte Regelungen hinsichtlich der Verabschiedung einer neuen Verfassung auf.

In Honduras fällt der Prozess der Verfassungsänderung im Gegensatz zu anderen Ländern ausschließlich in die Kompetenz des Parlaments. Weder besitzt der Präsident ein

³ Gabriel L. Negretto, The Durability of Constitutions in Changing Environments: Explaining Constitutional Replacements in Latin America, Kellogg Institute Working Paper Nr.350, Notre Dame 2008, S.12.

Vetorecht noch können Verfassungsänderungen von den Bürgern initiiert werden bzw. müssen solche durch die Bürger (mittels eines Referendums) ratifiziert werden. Verfassungsänderungen und Verfassungsinterpretationen müssen nach der geltenden Verfassung von einer Zweidrittel-Mehrheit der Mitglieder des Parlaments (Einkammerparlament) verabschiedet werden und dann in der nachfolgenden Sitzungsperiode noch einmal mit der gleichen Mehrheit ratifiziert werden (Artikel 373)⁴. Dies war seit 1983 durchgehend der Fall und erfolgte jeweils auch während der gleichen Präsidentschaft. Explizit ausgeschlossen ist eine Änderung der Artikel, die den Modus der Verfassungsänderung, die Form der Regierung, das Staatsgebiet, die Amtsperiode des Präsidenten und das Verbot der Wiederwahl des Präsidenten betreffen (Artikel 374). Gerade im Hinblick auf den letztgenannten Aspekt ist die Verfassung von Honduras sehr rigide. Eine ähnliche Regelung findet sich in keiner anderen lateinamerikanischen Verfassung, obwohl die Verfassung von El Salvador die „alternabilidad en el ejercicio de la presidencia“ (d.h. den Wechsel im Präsidentenamt) gleichfalls für nicht veränderbar erklärt (Artikel 248). Im Falle von Honduras wird darüber hinaus in Artikel 239 festgelegt: Schon das Bestreben, die Verfassung zur Ermöglichung einer Wiederwahl in diesem Aspekt zu verändern, führt dazu, dass der Betreffende sein Amt verliert und für zehn Jahre keine öffentlichen Ämter bekleiden darf.⁵

Aus vergleichender Perspektive stellt sich vor dem Hintergrund unterschiedlichster zur Anwendung kommender Verfahren die Frage: Wie schwierig ist es, Verfassungsänderungen in Honduras im Vergleich mit anderen lateinamerikanischen Ländern zu verabschieden? Zur Beantwortung dieser Frage ist es notwendig, auf ein standardisiertes Verfahren zur Bewertung der Rigidität von Verfassungen zurückzugreifen, bei denen allerdings auf die Besonderheit im Falle von Honduras, dass bestimmte Artikel nicht änderungsfähig sind, keine Rücksicht genommen werden kann.

Es gibt zwei Grundverfahren, um die Schwierigkeiten einer Verfassungsänderung bzw. die Rigidität von Verfassungen zu bestimmen. Das erste bezieht sich auf die jeweils notwendigen Mehrheiten für eine Verfassungsrevision (einfache Mehrheit, absolute Mehrheit, Zweidrittelmehrheit etc. unter Einschluss von Referenden) und wurde ursprünglich von Arend Lijphart⁶ (1999) entwickelt. Lijphart verwendet eine Vier-Punkte-Skala, um die Verfassungsrigidität zu messen: Verabschiedung mit einfacher Mehrheit (1 Punkt); Verabschiedung mit weniger als Zweidrittel-Mehrheit aber mehr als einfacher Mehrheit oder mit

⁴ Ursprünglich war nach der Verfassung eine Ratifizierung in der übernächsten (subsiguiente) Sitzungsperiode vorgesehen. Dies wurde jedoch durch ein die Verfassung interpretierendes Dekret (Dekret 169-86) aus dem Jahr 1986 dahingehend interpretiert, dass damit die nächste (siguiente) Sitzungsperiode gemeint sei.

⁵ In Artikel 4 wird der Wechsel (la alternabilidad) im Präsidentenamt als obligatorisch und Verstöße dagegen als Verrat am Vaterland bezeichnet. Artikel 42 Absatz 5 legt fest, dass das Bestreben nach einer Wiederwahl zum Verlust der Staatsbürgerschaft führt.

⁶ Arend Lijphart, Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven 1999.

einfacher Mehrheit und einem zusätzlichem Referendum (2 Punkte); Verabschiedung mit Zweidrittelmehrheit (3 Punkte); Verabschiedung mit mehr als Zweidrittelmehrheit; oder Zweidrittelmehrheit plus der Zustimmung der Parlamente der Einzelstaaten (in föderalen Systemen) (4 Punkte). Die Rigidität der lateinamerikanischen Verfassungen wurde in Tabelle 1 mit dem Lijphart-Index berechnet mit kleinen Modifikationen.⁷ Falls für unterschiedliche Teile der Verfassung verschiedene Verfahren zur Anwendung kommen, hat Lijphart dasjenige Verfahren berücksichtigt, das sich auf die zentralen Elemente der Verfassung bezieht. Da wir bei unserer Analyse das gesamte Spektrum von Verfassungsänderungen in Lateinamerika untersuchen, wurden getrennte Werte für umfassende (bzw. zentrale) und unbedeutendere Verfassungsänderungen berechnet. In den meisten Fällen unterscheiden sich die Werte nicht. Der Index von Lijphart variiert für Lateinamerika zwischen einem Höchstwert von 4,0 und einem Tiefstwert von 1,0. (Mittelwert 2,5 bei einfachen Verfassungsänderungen; 2,7 bei umfassenden Verfassungsänderungen).

Im zweiten Grundverfahren zur Bestimmung der Rigidität von Verfassungen wird die Zahl der Vetopunkte (z.B. die Zahl der Abstimmungen in unterschiedlich zusammengesetzten parlamentarischen Körperschaften, ein präsidentielles Veto, Referenden, Zustimmung der Parlamente der Einzelstaaten in föderalen Systemen) im Verlauf einer Verfassungsänderung gezählt⁸. Bei 0 Vetopunkten muss nur das Parlament zustimmen. Jeder weitere Vetoakteur, der einer Verfassungsänderung zustimmen muss, erhält einen Punkt. In der vorliegenden Studie wurde der Index von Rasch/Congleton dahingehend modifiziert, dass die Zählung mit 1 beginnt (nur Zustimmung des Parlaments). Für Lateinamerika variiert die Zahl der Vetopunkte von 1 bis 5, mit einem Mittelwert von 2.

Ein dritter Ansatz⁹ (Lorenz 2004; 2005; 2008) kombiniert die Zahl Vetopunkte mit den jeweils notwendigen Mehrheiten¹⁰ in den verschiedenen politischen Arenen (Vetopunkten)

⁷ Falls bei Verfassungsänderungen unterschiedliche Verfahren zur Anwendung kommen können, hat Lijphart das weniger restriktive Verfahren berücksichtigt. In Lateinamerika ist es jedoch häufig nicht einfach, festzustellen, welches die weniger restriktive Methode ist. Dies hängt von der Änderungsstrategie und den Mehrheitsverhältnissen ab. Wenn es nicht möglich war, die weniger restriktive Methode zu bestimmen, wurde der Mittelwert aus den verschiedenen Optionen berechnet.

⁸ Bjorn Erik Rasch / Roger D. Congleton, Amendment Procedures and Constitutional Stability, in: Roger D. Congleton / Birgitta Swedenborg (eds.), Democratic Constitutional Design and Public Policy, Cambridge 2006, S.319-342.

⁹ Astrid Lorenz, Stabile Verfassungen? Konstitutionelle Änderungen in Demokratien, Zeitschrift für Parlamentsfragen, 35 (2004) 3, 448-468; Astrid Lorenz, How to measure constitutional rigidity, Journal of Theoretical Politics 17 (2005) 3, 339-361.; Astrid Lorenz, Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien. Motivlagen und Aushandlungsmuster, Wiesbaden 2008.

¹⁰ Lorenz modifizierte die Bewertungsskala von Lijphart und bewertet eine 3/5-Mehrheit wie eine Zweidrittelmehrheit (3,0 Punkte).

Tabelle 1: Verfassungsrigidität in Lateinamerika, 1978–2008

| Land | Punkte | | | |
|---|-------------------------------|----------------------------|-------------------|--------------------|
| | Lijphart | | Vetopunkte | Lorenz |
| | Umfassende Veränderung | Geringe Veränderung | | |
| Argentinien | 3.0 | 3.0 | 2 | 4.0 |
| Bolivien 1967 | 3.0 | 3.0 | 4 | 9.0 |
| Bolivien 2002 | 3.0 | 3.0 | 5 | 10.0 |
| Bolivien 2004 | 3.0 | 3.0 | 4 | 9.0 |
| | 4.0 | 3.0 | <2> | <4.0> |
| <i>Bolivien 2009</i> | | | 2 | 4.0 |
| | | | <3> | <5.0> |
| Brasilien | 2.0 | 2.0 | 2 | 6.0 |
| Chile | 3.0 | 2.0 | 3 / 4 | 9.0 / 10.0 |
| Costa Rica | 3.0 | 3.0 | 1 | 3.0 |
| | | | <2> | <4.0> |
| Dominikanische Republik | 3.0 | 3.0 | 3 | 5.0 |
| Ecuador 1979 | 3.0 | 3.0 | 2 / 3 | 5.0 |
| Ecuador 1996/98 | 3.0 | 3.0 | 2 / 3 | 6.0 / 7.0 |
| Ecuador 2008 | 3.0 | 3.0 | 2 / 2 | 3.5 / 2.5 |
| | | | <3> | <3.0> |
| El Salvador | 3.0 | 3.0 | 2 | 3.5 |
| Guatemala | 3.0 | 3.0 | 2 | 4.0 |
| Honduras | 3.0 | 3.0 | 1 | 3.0 |
| Kolumbien | 1.0 | 1.0 | 2 / 3 | 2.0 / 3.0 |
| Mexico | 4.0 | 4.0 | 3 | 7.0 |
| Nicaragua | 2.0 <3.0> | 2.0 | 1 <2> | 3.0 <2.5> |
| Panama | 1.0 | 1.0 | 2 / 3 | 2.0 / 3.0 |
| Paraguay | 3.0 | 2.0 | 3 | 3.0 <7.0> |
| Peru 1979 | 1.0 | 1.0 | 4 | 4.0 |
| Peru 1993 | 2.0 / 3.0 | 2.0 / 3.0 | 2 / 1 | 2.0 / 3.0 |
| Uruguay | 2.0 | 2.0 | 2 / 3 | 2.0 / 3.0 / 7.0 |
| Venezuela 1961 | <3.0> | 3.0 | 3 <4> | 5.0 <9.0> |
| Venezuela 1999 | 3.0 | 3.0 | 2 | 4.0 |
| Lateinamerika (Mittelwert) | | | | |
| niedrigster Wert der jüngsten Verfassung | 2.7 | 2.5 | 2.0 | 4.3 |

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Political Database of the Americas (<http://pdbs.georgetown.edu/>)

<> neue Verfassung (replacement)

/ unterschiedliche Optionen / Verfahren

– einschließlich Referenden¹¹ – , die an der Entscheidung über die Verfassungsänderung beteiligt sind.¹² Falls zwischen zwei Abstimmungen über Verfassungsänderungen in einer gesetzgebenden Körperschaft Wahlen stattfinden müssen, wird dieser Vetopunkt (und die notwendigen Mehrheiten) zweimal gezählt. Das Verfassungsgericht, die Regierung oder der Präsident erhalten jeweils 1 Punkt (für eine einfache Mehrheit) falls sie explizit einer Verfassungsänderung zustimmen müssen. Für den Lorenz-Index liegt die Bandbreite in Lateinamerika zwischen 2 und 10 bei einem Mittelwert von 4.3.

Im Vergleich mit den anderen Ländern in der Region entspricht die honduranische Verfassung dem lateinamerikanischen Durchschnitt im Hinblick auf die notwendigen Mehrheiten (Zweidrittel-Mehrheit) und dem darauf aufbauenden Liphart-Index. Sie enthält allerdings deutlich weniger Vetopunkte als die meisten anderen lateinamerikanischen Verfassungen und weist deshalb auch nach dem Lorenz-Index einen niedrigen Wert auf. Die honduranische Verfassung kann deshalb nicht als besonders änderungsresistent angesehen werden. Die Änderungschancen hängen jedoch von deutlichen parlamentarischen Mehrheiten ab. Ein Weg am Parlament vorbei ist nicht vorgesehen. Zudem sieht die Verfassung keinen verfassungskonformen Weg zu ihrer Ersetzung bzw. die Verabschiedung einer neuen Verfassung vor. Bemerkenswert ist die Nicht-Änderbarkeit des Artikels, der die Nicht-Wiederwahl des Präsidenten betrifft. Derartige Sonderaspekte werden mit allgemeinen Indizes, wie den oben verwendeten, nicht erfasst.

2. Häufigkeit von Verfassungsreformen und Reformmaterien

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass die Verfassung von Honduras sehr umfangreich ist. Mit 379 Artikeln war sie bis zur Verabschiedung der neuen Verfassungen von Ekuador (2008) und Bolivien (2009), was die Zahl der Artikel betrifft, die umfangreichste in Lateinamerika. In einigen vergleichenden Studien wurde ein statistischer Zusammenhang zwischen der Länge der Verfassungen und der Häufigkeit von Verfassungsänderungen festgestellt¹³. Die Erklärung dafür ist, dass lange Verfassungen mehr rechtliche Regelungen

¹¹ Bei Referenden vergibt sie zwei Punkte für eine einfache Mehrheit und drei für eine Zweidrittelse Mehrheit.

¹² Auch der Schwierigkeitsindex von *Donald S. Lutz*, *Toward a Theory of Constitutional Amendment*, *American Political Science Review* 8 (1994) 2, 355-370 kombiniert in gewisser Weise Vetopunkte und die jeweils notwendigen Mehrheiten. Der Index ist jedoch sehr aufwendig zu berechnen. Er berücksichtigt insgesamt 68 mögliche Verfahren, die in Kombination zur Initiierung und Verabschiedung einer Verfassungsänderung führen können.

¹³ *Lutz*, oben Fn. 11; *John Ferejohn*, *The Politics of Imperfection: The Amendment of Constitutions, Law and Social Inquiry* 22 (1997) 2, 501-530; *Rasch/Congleton*, oben Fn.7; abweichende Ergebnisse bei *Lorenz*, oben Fn.8. *Marcus André Melo*, *Hiper-constitucionalización y calidad de la democracia: mito y realidad*, in: *Manuel Alcántara / Carlos Ranulfo Melo* (eds.), *La Democracia Brasilena. Balance y Perspectivas para el Siglo XXI*, Salamanca 2008, 187-210.

enthalten und deshalb vermutlich häufiger an Veränderungen in Politik und Gesellschaft angepasst werden müssen.

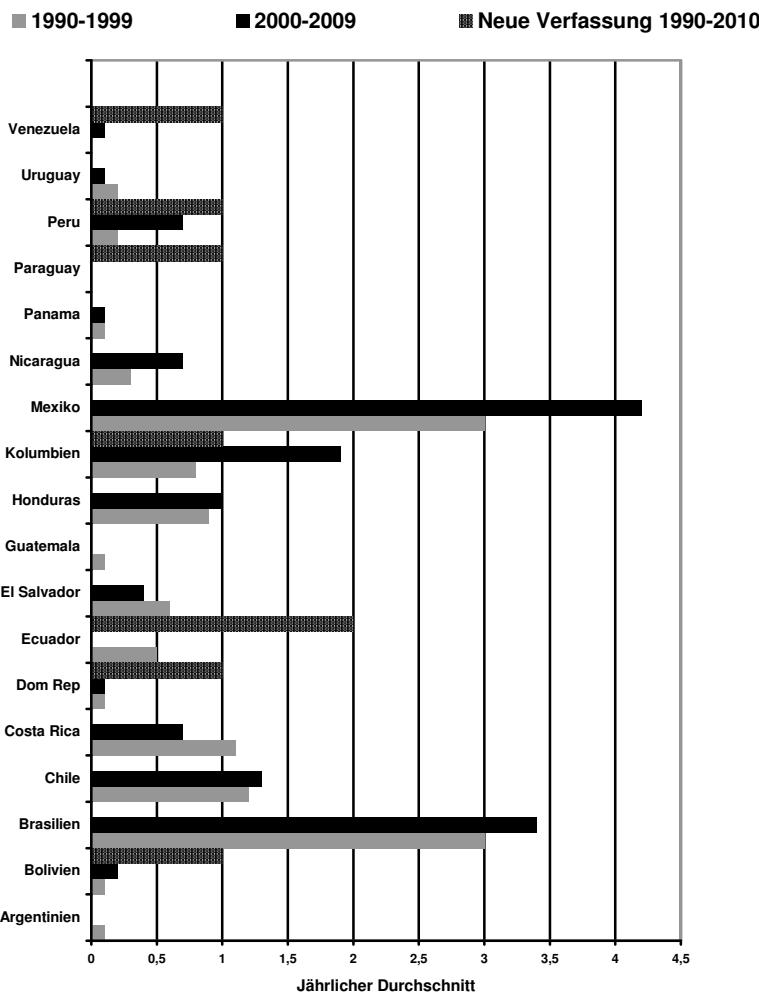
Wie häufig wurde die Verfassung von Honduras im lateinamerikanischen Vergleich geändert? Was die Änderungshäufigkeit betrifft, liegt Honduras in Lateinamerika zusammen mit Chile und Costa Rica im mittleren Bereich. Nur Mexiko, Brasilien und Kolumbien weisen deutlich mehr Verfassungsänderungen auf (siehe Graphik 1). Insgesamt wurde die Verfassung seit 1982 26mal reformiert, zuletzt 2004. Von den Änderungen waren 118 Verfassungsartikel betroffen. Außerdem wurden im Zeitraum 1982-2005 10 Verfassungsinterpretationen (*interpretaciones*)¹⁴ verabschiedet, die insgesamt 17 Artikel betrafen. Die Mehrzahl der Änderungen in Honduras betraf nur einen oder zwei Artikel (siehe Graphik 2), es gab allerdings auch einige Änderungen, die eine größere Zahl Artikel (11-20) umfassten (zum Vergleich Brasilien, Chile und Kolumbien).

Das Themenspektrum der Verfassungsänderungen in Honduras war sehr umfassend. Es reichte von der Struktur der Regierung (Zahl der Ministerien; 1986, 1990), die zivil-militärischen Beziehungen (1984, 1985, 1998), die Einführung von Institutionen direkter Demokratie (2003) bis hin zum Verbot gleichgeschlechtlicher Ehen und Adoptionen (2004) oder zur Einführung lebenslanger Haftstrafen (1997). Grob lässt sich zwischen polity-bezogenen und policy orientierten Änderungen unterscheiden. Während die polity-bezogenen Änderungen die politischen Spielregeln betreffenden, beziehen sich die policy-orientierten Änderungen auf die öffentlichen Politiken.¹⁵ In Honduras entfallen ca. 80% der Verfassungsänderungen auf den polity-Bereich, 10% auf öffentliche Politiken und weitere 10% betrafen politische Rechte und können gegebenenfalls auch den polity-bezogenen Änderungen zugeordnet werden.

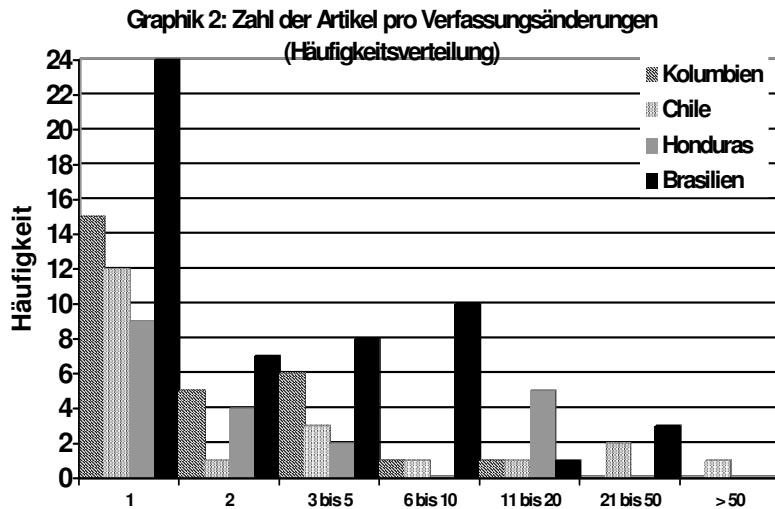
¹⁴ Nach Artikel 205, Abschnitt 10 kann der Kongress die Verfassung interpretieren. Ausgeschlossen sind die Artikel 373 und 374, welche die Verfahrensweise bei Verfassungsänderungen und die nicht änderungsbaren Artikel betreffen. Eine Verfassungsinterpretation kann mit einer Zweidrittel-Mehrheit der Mitglieder des Kongresses in einer einzigen Abstimmung (Sitzungsperiode) verabschiedet werden.

¹⁵ Die Unterscheidung zwischen „polity“ und „policy“ bezogenen Verfassungsänderungen geht zurück auf die Analyse der brasilianischen Verfassung durch Cláudio Gonçalves Couto / Rogério Bastos Arantes, Constituição, governo e democracia no Brasil, Revista Brasileira de Ciências Sociais Vol. 21 (2006), N° 61, 41-62; Cláudio Gonçalves Couto / Rogério Bastos Arantes Couto, Constitution, Government and democracy in Brazil, in: World Political Science Review 4 (2008) 2. Nach diesen Kriterien bezogen sich 30,5% der Verfassungsvorgaben in der Verfassung von 1988 auf Policyaspekte, und fast 70% der Verfassungsänderungen während der Präsidentschaften von Präsident Fernando Henrique Cardoso (1995–1998, 1999–2002) betrafen Fragen der öffentlichen Politik.

**Graphik 1: Verfassungsänderungen in Lateinamerika
1990-2009 - jährlicher Durchschnitt und Zahl der neuen
Verfassungen (pro Land)**



Quelle: Eigene Recherchen



Quelle: Eigene Recherchen

3. Ursachen für Verfassungsänderungen in Lateinamerika

Für Lateinamerika lassen sich verschiedene Ursachenbündel für Verfassungsänderungen identifizieren, die im Falle von Honduras in unterschiedlicher Weise zutreffen. Eine mögliche Ursache für Verfassungsänderungen oder die Verabschiedung neuer Verfassungen sind die demokratischen Transitionsprozesse seit 1978 und die autoritären Relikte in den Verfassungen. Zu diesen Änderungen könnte man in Honduras jene Verfassungsänderungen zählen, die zu einer Stärkung der zivilen Gewalt gegenüber den Streitkräften führten.

Möglicherweise haben die lateinamerikanischen Regierungen vor dem Hintergrund eines internationalen Diskurses über „good governance“ und eines wachsenden Bewusstseins hinsichtlich der Bedeutung des Designs politischer Institutionen die Verfassungsänderungen eingeleitet, um die Funktionsfähigkeit der politischen Systeme zu verbessern. Es lassen sich seit den 1980er Jahren mindestens vier politische Änderungszyklen unterscheiden, die sich teilweise überlagert haben, und die sich auch in Verfassungsänderungen niederschlugen. Ein erster Änderungszyklus umfasste all die Verfassungsänderungen, die zur Durchführung der neoliberalen Wirtschaftsreformen in den 1980er und 1990er Jahren notwendig waren (Deregulierungen, Privatisierung von Staatsunternehmen, Änderungen der sozialen Sicherungssysteme etc.). Ein weiterer Änderungszyklus betraf die Dezentralisierung politischer Aufgaben und Macht (einschließlich der Demokratisierung subnationaler Gebietskörperschaften).

Tabelle 2: Honduras 1982-2008¹⁶

| | |
|--|--|
| Überwiegend <i>polity</i>-orientiert | |
| Struktur und Zahl der Exekutive (Ministerien) | x (1986) x (1990) |
| Schaffung des Amtes des Vizepräsidenten | x (2002) |
| Inkompatibilitäten für Ämter (Verwandte von Präsidenten etc) | x (1987) x (1989) |
| Immunität von Abgeordneten und Inhabern staatlicher Ämter | x (1999) x (2003) |
| Gesetzgebung (Aufstellung Haushalt) | x (1986) |
| Verfassungsänderungen/-interpretationen | x (1998) x (2002) |
| Rolle und Funktionsweise der Justiz | x (2000) |
| Schaffung neuer oder Stärkung der Position anderer Institutionen horizontaler Gewaltenkontrolle <ul style="list-style-type: none"> • Menschenrechtsbeauftragter • Rechnungshof | x (1994) x (2002) |
| Wahlrecht/Wahlorganisation | |
| • Zahl der Abgeordneten / Verteilung auf Wahlkreise | x (1987) |
| • Schaffung einer obersten Wahlbehörde/ zentrales Personenregister | x (1998) x (2002) |
| Einführung von Institutionen direkter Demokratie | x (2003) |
| Zivil-militärische Beziehungen <ul style="list-style-type: none"> • Schaffung ziviler Nationalpolizei | x (1984) x (1985) x (1998) x (1995) |
| Rechte | |
| Soziale Rechte <ul style="list-style-type: none"> • Verbot gleichgeschlechtlicher Heirat und Adoption | x (2004) |
| Politische Rechte <ul style="list-style-type: none"> • Staatsbürgerschaft | x (2002) |
| Sonstige <ul style="list-style-type: none"> • Wehrpflicht | x (1994) |
| Überwiegend <i>policy</i>-orientiert | |
| Wirtschafts- und Sozialpolitik <ul style="list-style-type: none"> • staatliche Planung | x (2004) |
| Sonstige <ul style="list-style-type: none"> • Einführung lebenslanger Haft | x (1997) |

Quelle: Eigene Auswertung

¹⁶ In Honduras müssen Verfassungsreformen in der nachfolgenden Sitzungsperiode mit der gleichen Stimmenzahl ratifiziert werden. Dies war bisher immer der Fall (auch während der gleichen Präsidentschaft). Deshalb wurde als Datum der Verabschiedung das Jahr der ersten Verabschiedung (nicht der Ratifizierung) der Verfassungsreform genommen.

Deshalb wurden Verfassungsartikel häufig modifiziert, welche die staatliche Verwaltungsstruktur oder die Aufteilung territorialer Macht, finanzieller Ressourcen oder staatlicher Aufgaben betrafen. Ein anderer Reformzyklus betraf die Änderung der Justiz und die Schaffung neuer Institutionen horizontaler Gewaltenkontrolle. In einigen Ländern wurde die Unabhängigkeit der Justiz gestärkt, in wieder anderen Ländern besondere Verfassungsgerichte eingerichtet¹⁷. Manchmal machte die Änderung der Strafprozessordnung (mit der Schaffung unabhängiger Staatsanwaltschaften) eine Verfassungsänderung notwendig. In wieder anderen Fällen wurden neue Institutionen zum Schutz der Bürgerrechte (Ombudsman; Menschenrechtsbeauftragte, defensor del pueblo) geschaffen. Ein anderer Änderungszyklus betraf Veränderungen der politischen Partizipationsverfahren entweder durch Änderungen des Wahlrechts oder durch die Einführung neuer Partizipationskanäle (Mechanismen direkter Demokratie). In Honduras lassen sich auch Beispiele für diesen Änderungstypus finden. Dazu gehören die Schaffung einer Obersten Wahlbehörde, die Einrichtung des Amtes eines Menschenrechtsbeauftragten, die Schaffung eines Rechnungshofs und von Institutionen direkter Demokratie sowie Änderungen, welche die Justiz betrafen.

In vielen Ländern enthalten die Verfassungen eine Vielzahl von Artikeln, die konkrete Politiken (policies) – in Abgrenzung von politischen Rechten und Spielregeln (polity) betreffen. Dazu könnte man in Honduras die Verfassungsänderung zur Schaffung eines Nationalen Planungssystems rechnen.

Verfassungsänderungen kommt in Lateinamerika vielfach nur ein symbolischer Charakter zu. Die Diskussion über Verfassungsänderungen soll die Bürger vom Ausbleiben materieller Politiken ablenken und einem Anstieg der Politikverdrossenheit verbeugen. In diese Rubrik gehören in Honduras Verfassungsänderungen, welche die Einführung lebenslanger Haft oder das Verbot gleichgeschlechtlicher Partnerschaften betreffen.

Anzumerken bleibt, dass vor der aktuellen Verfassungskrise alle politischen Institutionen in Honduras sehr negativ bewertet wurden¹⁸, die Exekutive teilweise noch schlechter als die Legislative. Möglicherweise versuchte Präsident Zelaya, mit der Initiative für eine Verfassungsänderung von seiner schlechten politischen Leistungsbilanz abzulenken.

Mit Verfassungsänderungen werden natürlich auch machtpolitische Interessen verfolgt. Einerseits können die neuen Verfassungsregelungen bestimmte Akteure begünstigen (etwa bei Veränderungen der Wiederwahlbestimmungen für das Präsidentenamt). Andererseits

¹⁷ Norbert Lösing, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Lateinamerika, Baden-Baden 2001; Patricio Navia / Julio Ríos-Figueroa, The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America, Comparative Political Studies 38 (2005) 2, 189-217.

¹⁸ Die Daten beziehen sich auf die Umfrage 2008 des Latinobarometro (www.latinobarometro.org), die zwischen dem 1.September und dem 11.Oktober 2008 in ganz Lateinamerika durchgeführt wurde. Zur politischen Entwicklung in Honduras seit der Wahl Zelayas bis 2008 siehe Natalia Ajenjo Fresno, Honduras: Nuevo gobierno liberal con la misma agenda política, Revista de Ciencia Política Volumen especial 2007, 165-181; Michelle M. Taylor-Robinson, Honduras: Una mezcla de cambio y continuidad, Revista de Ciencia Política 29 (2009) 2, 471-498.

Tabelle 3: Zufriedenheit mit der Demokratie und politischen Akteuren/Institutionen in Honduras 2008 (in %)

| Frage | Honduras | lateinamerikanischer Durchschnitt |
|---|----------|-----------------------------------|
| Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie | 24 | 37 |
| Zustimmung zur Regierungsführung | 35 | 52 |
| Vertrauen in die Führung des Landes | 28 | 47 |
| Vertrauen in die Regierung | 25 | 44 |
| Vertrauen in das Parlament | 26 | 32 |
| Vertrauen in die Parteien | 20 | 21 |

Quelle: Corporación Latinobarómetro, Informe 2008, Santiago de Chile 2008
(www.latinobarometro.org)

können durch die Einberufung einer verfassunggebenden Versammlung die politischen Gewichte verschoben werden, indem etwa der Einfluss des Parlaments verringert oder dieses gänzlich ersetzt wird. Diese Elemente zeigten sich in der aktuellen Verfassungskrise in Honduras.

4. Machtpolitische Ursachen für Verfassungsänderungen

Auslöser für die Ablösung von Präsident Zelaya waren die ihm unterstellten Bestrebungen, mittels einer Verfassungsänderung eine Wiederwahl zu ermöglichen. Damit verstieß er zwar gegen die Vorgaben der aktuellen Verfassung und den weiter bestehenden Elitenkonsens in Honduras, zugleich lag er aber mit diesem Vorhaben im lateinamerikanischen Trend.

Eine Verfassung definiert die Grundregeln des politischen Wettbewerbs. Insofern ist nicht verwunderlich, dass politische Akteure bestrebt sein können, die politischen Spielregeln zu ihren Gunsten zu verändern. Dies gilt insbesondere für das Wahlrecht. Besonders häufig wurden in Lateinamerika in den vergangenen Jahren in den Verfassungen die Artikel, die sich auf die Wiederwahlmöglichkeiten für das Präsidentenamt beziehen, modifiziert. Traditionell schlossen die lateinamerikanischen Verfassungen eine direkte Wiederwahl aus. Damit sollte der „Verewigung“ von Präsidenten an der Macht vorgebeugt werden, die mit der Verfügung über staatliche Ressourcen über einen Wettbewerbsvorteil verfügen. Außerdem hatten sich Diktatoren – wie etwa Stroessner in Paraguay oder Trujillo in der Dominikanischen Republik – immer wieder über Scheinwahlen an der Macht bestätigen lassen. In der jüngsten lateinamerikanischen Vergangenheit zeigt sich überdies eine Tendenz, dass Präsidenten, sobald sie einmal die Wiederwahl durchgesetzt haben, versuchen, sich ein weiteres Mal zur Wahl zu stellen – auch unter Verletzung der Verfassung

(z.B. Fujimori, Menem). Zur Verteidigung der Wiederwahl kann vorgetragen werden, dass damit die Möglichkeit geschaffen wird, in ihrer Politik erfolgreiche Präsidenten zu belohnen.

Seit 1991 haben jedoch elf Länder ihre Verfassungen im Hinblick auf die Wiederwahlmöglichkeiten verändert¹⁹, und vier Länder (Ecuador, Kolumbien, Peru, Venezuela) haben die entsprechenden Artikel sogar zweimal, die Dominikanische Republik dreimal modifiziert. Im Allgemeinen wurden die Wiederwahlregelungen weniger restriktiv: statt eines Verbots der Wiederwahl die nicht-unmittelbare Wiederwahl²⁰; statt der nicht-unmittelbaren Wiederwahl die unmittelbare Wiederwahl. Häufig dienten die entsprechenden Verfassungsänderungen dem unmittelbaren Nutzen der amtierenden Präsidenten. So war die Ermöglichung der Wiederwahl von Präsident Carlos Menem (1989-1999) der Auslöser für die argentinische Verfassungsänderung von 1994. In Peru löste Präsident Fujimori (1990-2000) nach einem Staatsstreich (1992) den Kongress auf. Die nachfolgend verabschiedete Verfassung sah die unmittelbare Wiederwahl vor.²¹ Die neue venezolanische Verfassung von 1998 erlaubt die unmittelbare Wiederwahl, nachfolgend drängte Präsident Chavez auf eine Verfassungsänderung, die eine unbeschränkte Wiederwahl ermöglichen soll. Zunächst wurde ein entsprechender Vorschlag in einem Verfassungsreferendum im Dezember 2007 abgelehnt, dann aber in einem erneuten Referendum im Februar 2009 angenommen. Die Verfassungsänderung in Venezuela stellt ein Novum dar, da erstmals die uneingeschränkte Wiederwahl ermöglicht wird. Es ist zu befürchten, dass damit ein Präzedenzfall für andere Länder entstand.

In Nicaragua strebt Daniel Ortega gleichfalls die direkte (und unbeschränkte) Wiederwahl an.²² Auch in Kolumbien wird aktuell eine Verfassungsänderung diskutiert, die Präsident Uribe eine dritte Amtszeit ermöglichen würde. In Bolivien zog Evo Morales im Dezember 2009 einen direkten Nutzen aus der neuen Verfassung, die Anfang des Jahres in einem Referendum angenommen worden war und ihm eine direkte Wiederwahl ermöglichte. Auch die neue ecuadorianische Verfassung von 2008 erlaubt die direkte Wiederwahl, der aktuelle Präsident Rafael Correa könnte der Nutznießer dieser Regelung sein.

¹⁹ In Costa Rica war die nicht unmittelbare Wiederwahl auf Grund eines Referendum verboten worden. Das Verfassungsgericht setzte diese Regelung 2003 außer Kraft, weil das Verfahren zum Verbot der Wiederwahl nicht verfassungskonform gewesen sei.

²⁰ Diese Regelung besagt, dass vor einer erneuten Kandidatur eines Ex-Präsidenten ein Intervall von einer oder zwei Präsidentschaften liegen muss.

²¹ Die Verfassung von 1993 beschränkte die Wiederwahl auf zwei Amtsperioden. Aber die politisch kontrollierten Wahlbehörden erlaubten Fujimori eine dritte Kandidatur. Nachdem Fujimori die äußerst umstrittenen und manipulierten Wahlen gewonnen hatte, musste er einige Monate später erneut einen Skandal um seinen Geheimdienstchef zurück.

²² In Nicaragua erklärte ein parteipolitisch instrumentalisierter Oberste Gerichtshof im Oktober 2009 die seit 1995 gültige Verfassungsklausel für verfassungswidrig, die eine direkte Wiederwahl in Nicaragua verbietet.

Zwei in ihren Ländern sehr populäre Präsidenten – Fernando Henrique Cardoso in Brasilien (1995–2002) und Álvaro Uribe in Kolumbien (2002–2010) – wurden wiedergewählt, nachdem dies während ihrer ersten Amtszeit durch eine Verfassungsänderung ermöglicht wurde. Allein der ehemalige Präsident der Dominikanischen Republik, Hipólito Mejía (2000–2004), scheiterte, als er sich zur Wiederwahl stellte, nachdem er zuvor eine Verfassungsänderung durchgesetzt hatte. Allerdings profitierte sein Nachfolger Leonel Fernández von der Verfassungsänderung, da er im Mai 2008 wiedergewählt wurde.

Tabelle 4: Verfassungsänderungen: Wiederwahl des Präsidenten

| Land | Jahr der Verfassungsänderung | Inhalt |
|--------------------------------|---|--|
| Argentinien | 1994 | nicht unmittelbar zu unmittelbar |
| Bolivien | 2009 | nicht unmittelbar zu unmittelbar |
| Brasilien | 1997 | nicht unmittelbar zu unmittelbar |
| Kolumbien | 1991 2005 | nicht unmittelbar zu Verbot Verbot zu unmittelbar |
| Dominikanische Republik | 1994 2002 2010 | unbegrenzt zu nicht-unmittelbar nicht unmittelbar zu unmittelbar unmittelbar zu nicht unmittelbar |
| Ecuador | 1996 2008 | Verbot zu nicht unmittelbar nicht unmittelbar zu unmittelbar |
| Nicaragua | 1995 | unmittelbar zu nicht unmittelbar* |
| Panama | 1994 | nicht unmittelbar; das Intervall zwischen zwei Präsidentschaft wird von einer auf zwei Amtsperioden vergrößert |
| Paraguay | 1992 | unbegrenzt zu Verbot |
| Peru | 1993 2000 | nicht unmittelbar zu unmittelbar unmittelbar zu nicht unmittelbar |
| Venezuela | 1998 2009 | nicht unmittelbar zu unmittelbar unmittelbar zu unbegrenzt |

* Wurde im Oktober 2009 durch eine Entscheidung des Obersten Gerichtshofs außer Kraft gesetzt.

Quelle: *Mark J. Payne / Daniel Zovatto / Mercedes Mateo Díaz et al.*, *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*, Washington D.C. 2007, S.32 und eigene Aktualisierung.

Die vermuteten Bestrebungen Zelayas, sich mittels einer Verfassungsänderung eine Wiederwahloption zu verschaffen, liegt durchaus im lateinamerikanischen Trend. Dies gilt auch für den Widerstand, auf den diese Bestrebungen stießen. Denn auch in den meisten

anderen lateinamerikanischen Staaten waren und sind derartige Änderungen umstritten²³. Es scheint aber, dass in Honduras der Elitenkonsens gegen eine Wiederwahl besonders breit ist. Ansonsten hätte sich das Parlament nicht mit derart deutlicher Mehrheit gegen die Änderungsbestrebungen und für die Absetzung Zelayas ausgesprochen. Aber möglicherweise war die Wiederwahl nicht das einzige Motiv, das hinter den Bestrebungen zur Verabschiedung einer neuen Verfassung stand.

Mit der Initiierung von Verfassungsänderungen werden häufig machtpolitische Interessen verfolgt. Dies erklärt die heftigen Kontroversen bei den jüngsten Änderungen in Bolivien, Ekuador und Venezuela. Die Washington Post hatte vor diesem Hintergrund im Januar 2008 einen Artikel mit dem Titel „South America's Constitutional Battles“²⁴ über schrieben. Mittels der Einberufung einer verfassunggebenden Versammlung kann versucht werden, die politischen Gewichte zu verschieben. In den drei genannten Ländern zeigte sich eine Tendenz von Seiten der amtierenden Präsidenten, die verfassunggebenden Versammlungen als Instrument zur Entmachtung der Parlamente zu benutzen, d.h. der Prozess der Verfassungsgebung wurde zur Verschiebung der Machtbalance zwischen Exekutive und Legislative instrumentalisiert. Durch die Wahl einer verfassunggebenden Versammlung wurde ein neues Machtzentrum neben dem Kongress geschaffen. Die von Anhängern des Präsidenten dominierte verfassunggebende Versammlung beanspruchte dann eine höhere Legitimation als das Parlament. Nach diesem Drehbuch ging Hugo Chávez in Venezuela 1998/99 mit Erfolg vor. Rafael Correa in Ecuador (2007–2008) und Evo Morales in Bolivie (2006–2007) versuchten sich mehr oder weniger erfolgreich an dieser Vorlage zu orientieren. Für Correa war die Strategie eine Überlebensnotwendigkeit, da er bei den Parlamentswahlen keine Kandidaten aufgestellt hatte. Im Falle Boliviens war die Bilanz gemischt, denn die Partei des Präsidenten erreichte bei den Wahlen zur verfassung gebenden Versammlung weniger Stimmen als bei den Parlamentswahlen. Die Opposition in den Departements im Tiefland konnte den Prozess der Verfassungsgebung dazu benutzen, ihre Autonomieforderungen zu artikulieren. Und es gelang Evo Morales nicht, den Kongress zu entmachten. In allen drei Ländern war der Prozess der Verfassungsänderung konfliktbeladen, und es ist äußerst fragwürdig, ob die neuen Verfassungen zu einer langfristigen Lösung der zahlreichen politischen und sozialen Probleme beitragen werden. Es ist nicht auszuschließen, dass Zelaya mit seinen Bestrebungen zur Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung sich erhoffte, eine ähnliche Dynamik in Gang zu setzen, die ihn erneut an die Macht bringen und gleichzeitig seine Machtbasis stärken sollte.

²³ Detlef Nolte, Verfassungspopulismus und Verfassungswandel in Lateinamerika, GIGA Focus Lateinamerika Nr.2 / 2009.

²⁴ Monte Reel, South America's Constitutional Battles, in: Washington Post, January 18, 2008. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/01/17/AR2008011703438_pf.html

5. Fazit

Die politische Krise in Honduras kann nicht primär auf institutionelle Faktoren zurückgeführt werden wie etwa die besondere Rigidität der Verfassung, die zu einem Reformstau geführt hat. Nach dieser Lesart mussten die Bestrebungen von Präsident Zelaya, die Verfassung zu ändern, zwangsläufig zu einer politischen Krise führen.

Die Verfassung von Honduras ist im lateinamerikanischen Vergleich nicht besonders rigide und liegt im Hinblick auf die Änderungshäufigkeit seit dem Demokratisierungsprozess Anfang der 1980er Jahre im lateinamerikanischen Mittelfeld. Betrachtet man die Änderungsmaterien, so wurden in diesem Zeitraum wichtige Aspekte der Verfassung reformiert, die z.B. die civil-militärischen Beziehungen betrafen.

Der Prozess der Verfassungsänderung ist allerdings im Parlament zentriert und setzt einen breiten politischen Konsens voraus. Ohne eine Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten sind Verfassungsänderungen zum Scheitern verurteilt. Die Möglichkeit, von oben (durch die Exekutive) oder unten (durch ein Bürgerbegehren) Verfassungsänderungen am Parlament vorbei zu initiieren, ist in Honduras nicht gegeben.

Obwohl die Verfassung von Honduras im lateinamerikanischen Vergleich nicht sehr rigide ist, haben möglicherweise einige Aspekte die Krise begünstigt. Verfassungen, die keine Mechanismen zu ihrer Gesamtrevision oder Ersetzung vorsehen, führen zwangsläufig zu einer institutionellen und politischen Krise, falls es starke Kräfte gibt, die ihre Ersetzung anstreben. Dieses Krisenpotenzial erhöht sich, falls die Verfassung Teilbereiche für nicht abänderbar erklärt, die über den nachvollziehbaren Schutz von Grundrechten auch Aspekte betrifft, die in demokratischen Verfassungen sehr unterschiedlich geregelt sein können (etwa die Wiederwahl oder Nicht-Wiederwahl der Präsidenten).

Die politische Krise in Honduras ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass Präsident Zelaya gegen die in der Verfassung vorgegebenen Spielregeln verstieß und sich der in der Verfassung festgeschriebenen wechselseitigen Gewaltenkontrolle widersetzte. Dies rechtfertigt allerdings nicht den Modus seiner Absetzung und seine gewaltsame Zwangsverschickung nach Costa Rica. In der politischen Krise hat sich keiner der zentralen politischen Akteure mit Ruhm bekleckert, vielmehr wurde das negative Ansehen von Parlament und Regierung in der Bevölkerung bestätigt.

Honduras dokumentiert das Risiko, das populistische Präsidenten heraufbeschwören, wenn sie den Prozess der Verfassungsgebung dazu instrumentalisieren wollen, die politischen Machtverhältnisse zu verändern und ihre eigene Machtposition zu stärken. Dies verschärft in der Regel die politischen Konflikte, da es um die Neuverteilung von Machtchancen und Machtanteilen geht, und erhöht tendenziell die Instabilität von Verfassungen, da eine veränderte Machtkonstellation die politischen Spielregeln und damit die Verfassung erneut in Frage stellen könnte. Letztendlich lösen die häufigen Verfassungsänderungen oder die Verabschiedung neuer Verfassungen nicht ein Grundproblem Lateinamerikas, auf das Ernesto Garzón Valdés immer wieder auf ironische Weise hingewiesen hat: „Das

Problem im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Verfassung und Demokratie in Lateinamerika besteht nicht so sehr in der Verabschiedung neuer Verfassungen, sondern in der effektiven Anwendung der bereits bestehenden. ... Dies ist ein ökonomischer und moralisch ehrenhafterer Weg als das wiederholte Zusammentreten von verfassungsgebenden Versammlungen.“²⁵

²⁵ Ernesto Garzón Valdés, Constitución y Democracia em América Latina, in: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Edición 2000. Buenos Aires 2000, 55-80 ; Übersetzung D.N.