

POLITISCHER SONDERBERICHT

Projektland: Westafrika

Datum: 27.08.2012

Verfassungen ohne Rechtsstaatlichkeit - Der demokratische Konsolidierungsprozess in Westafrika und seine Widersprüche

“Politische Stabilität setzt Rechtsstaatlichkeit voraus, d.h., dass jede staatliche Gewalt an die Verfassung und an geltendes Recht gebunden ist. Die Verfassung sollte die Rechte und Pflichten der staatlichen Organe klar definieren. Die Existenz des Rechtsstaates ist mithin die Basis einer modernen Demokratie”, sagte Francisco Djedjro Meledje, Rechtsprofessor an der Universität zu Cocody-Abidjan in der Côte d’Ivoire im Rahmen seiner Präsentation “Der Rechtsstaat in Afrika”. Diese und zahlreiche weitere Präsentationen fanden während eines dreitägigen internationalen Kolloquiums vom 08. bis 10. August 2012 in Cotonou, Benin, statt.

Demokratien in Westafrika. Qualitätsurteil mangelhaft?

Alle reden von Demokratie aber keiner geht hin: Beobachter sprechen von einer “fortschreitenden Erosion demokratischer Werte“¹. Verschiedene Indizes² stufen weniger als eine Handvoll afrikanischer Staaten als vollständig demokratisch ein. Kein westafrikanischer Staat ist bei dieser Auswahl vertreten. Die Teilhabe der Bevölkerung am politischen Geschehen nimmt kontinuierlich ab. Auch in Ghana, einem Land, dessen demokratische Errungenschaften Leuchtturmcharakter für Afrika haben, beherrschen noch immer und überwiegend Korruption und Vetternwirtschaft die tatsächlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozesse. Und das trotz oder wegen eines durchaus beeindruckenden positiven wirtschaftlichen Aufschwungs. Bedingt durch jahrzehntelanges entwicklungspolitisches Engagement steigt zwar die tatsächliche öffentliche Wahrnehmung zivilgesellschaftlicher Maßnahmen hin zu verstärkter Kontrolle staatlichen Handelns. Gleichzeitig haben sich aber quasi-staatliche Schattenstrukturen gebildet, die es den Eliten erlauben, weiterhin an den verfassungsgemäßen Kontrollorganen vorbei zu regieren. Eine Ursache ist sicherlich das noch immer unbefriedigende Bildungsniveau der Mehrheit der Bevölkerung. Ebenso schwierig ist aber die Kompatibilität ethnisch-religiöser Traditionen mit modernen rechtsstaatlichen Werten. In keine dieser beiden, zugegebenermaßen äußerst komplexen, Herausforderungen, haben die Staaten Westafrikas nachhaltig investiert. Die Frage muss erlaubt sein: warum?

¹ The Economist, African democracy “A glass half-full - Representative government is still on the march in Africa, despite recent hiccups; Mar 31st 2012 | FREETOWN AND JOHANNESBURG; from the print edition

² ebenda

Die internationale Gemeinschaft bewertet die Qualität der Demokratien Afrikas noch immer und in erster Linie nach dem Kriterium freier und fairer Wahlen. Ob Wahlen ohne Unruhen und fragwürdigen, weil absurden, Wahlbeteiligungen aber tatsächlich verlässliche Indizien für demokratische Konsolidierung sind, bleibt zumindest fraglich. Ein Teilnehmer der Konferenz in Benin bemerkte: “In Afrika werden viele Wahlen abgehalten, aber dennoch mangelt es an Demokratie.”

Zuweilen erscheint es zweifelhaft, ob Regierungen tatsächlich vollständig demokratisch legitimiert sind, denn “eine Wahl in Afrika hat eben nicht unbedingt eine repräsentative Regierung zur Folge³“. Wahlmanipulationen sind an der Tagesordnung. Die arme, überwiegend jugendliche und kaum ausreichend gebildete Bevölkerung ist leicht zu beeinflussen. Handreichungen nicht unerheblichen Ausmaßes werden regelmäßig von Parlamentsabgeordneten in den Wahlkreisen erwartet. Politische Parteien schüren trotz ihres verfassungsrechtlichen Mandats immer wieder gewaltsame Auseinandersetzungen unter Bevölkerungsgruppen.

“Eine Demokratie funktioniert nicht von alleine, sie bedarf der Beteiligung der Bevölkerung“, doziert Robert Dossou, Präsident des Beninischen Verfassungsgerichts. Seine Formulierung erscheint paradox. Um eine echte Beteiligung der afrikanischen Bevölkerung an politischen Entscheidungen zu gewährleisten, müssen die demokratischen Prinzipien, die afrikanische Verfassungen überwiegend überzeugend festschreiben, auch wirklich Grundlage staatlichen Handelns sein.

Politische Macht hat immer noch einen höheren Stellenwert als politisches Verantwortungsbewusstsein gegenüber der Bevölkerung. Denn “Gute Regierungsführung durch zuverlässige Institutionen zu gewährleisten ist schwieriger als einen Wahlzettel in die Urne zu werfen“⁴, schreibt das Magazin “The Economist”.

Die Konferenz in Cotonou hat ein Element deutlich herausgearbeitet: Verfassungen haben einen hohen Stellenwert in Westafrika. Verfassungen bilden innerhalb heterogener Bevölkerungen eine existentielle Grundlage für die Herausbildung und Entwicklung staatlicher Identität. Entscheidend für die Beibehaltung dieses Ansehens sind indes die Qualität der Verfassung sowie die Gewährleistung von Beständigkeit insofern, als dass bestimmte Regelungen nicht zur Disposition der jeweiligen gewählten Regierung stehen. Solange politische Akteure ihre Legitimität nicht oder nicht vollständig von der Verfassung ableiten, und mithin faktisch keine institutionelle Berechtigung durch die geltende Rechtsordnung genießen, kann das System einer repräsentativen, pluralistischen Demokratie nicht funktionieren.

Solange folglich aus der Existenz einer Verfassung keine verfassungsgemäße, rechtsstaatliche Ordnung -Rechtsstaat- resultiert, ist keine dauerhafte politische Stabilität gewährleistet. Das belegen jüngste Entwicklungen in Togo, wo es aktuell und auf Druck der Opposition und der Zivilgesellschaft zu gewaltsamen Ausschreitungen kommt, die ihren Ursprung in einer Änderung der Verfassung durch die Regierung zu ihren Gunsten haben. Ein anderes Negativbeispiel ist die derzeitige Lage in Mali. Die Liste ließe sich beliebig fortsetzen.

³ ebenda

⁴ ebenda

Die Rolle der Judikative als Institution im westafrikanischen Kontext

“Die Funktion des Verfassungsrichters ist es, das Recht auszulegen und anzuwenden. Der Verfassungsrichter hat keine politische Macht per se”, stellt Francis Wodié in einer Wortmeldung während der Konferenz in Benin klar. Die Unabhängigkeit und Qualität von gerichtlichen Entscheidungen hängt von der Legitimität der Institution an sich ab. Die Judikative spielt eine wichtige Rolle, weil sie, allen Zweifeln erhaben, zumeist als politisch neutral gilt.

Wenn man die Souveränität der Richter, insbesondere der Verfassungsrichter in ihrer Eigenschaft als “Hüter der Verfassung” verbessert, führt dies zu einer Stärkung des Gesamtsystems der verfassungsrechtlich legitimierten Institutionen. Steigen infolgedessen die höchsten Gerichte in der Wahrnehmung und im Ansehen der Bevölkerung, führt dies zu einer verantwortungsvolleren Rechtsfindung unter besonderer Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Werte. Hiermit wäre ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der, bisweilen zynisch “afrikanisch” genannten, (mangelhaften) Demokratien in Westafrika geleistet. “Wir dürfen nicht aufhören, sondern müssen uns weiterhin für eine Verbesserung unserer Demokratien einsetzen”, schließt Maurice Ghanhanzo-Glélé, ehemaliger Verfassungsrichter des beninischen Verfassungsgerichts, der federführend am Verfassungsgebungsprozess der Republik Benin beteiligt war, in seiner Rede in Cotonou.

Die Hanns-Seidel-Stiftung hat sich im Rahmen ihres Projekts Westafrika das Ziel gesetzt, über einen noch intensiveren Gedankenaustausch der Verfassungsgerichte und „Supreme Courts“, einen Prozess zu initiieren, an dessen Ende es für alle Bürger der jungen Demokratien kein Widerspruch mehr sein wird, Recht zu haben und Recht zu bekommen.

Ralf Wittek

Der Autor ist Auslandsmitarbeiter der Hanns-Seidel-Stiftung in Accra, Ghana.

Uta Staschewski

Die Autorin ist freie Mitarbeiterin der Hanns-Seidel-Stiftung in Accra, Ghana.

IMPRESSUM

Erstellt: 27.08.2012

Herausgeber: Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Copyright 2011

Lazarettstr. 33, 80636 München

Vorsitzender: Prof. Dr. h.c. mult. Hans Zehetmair, Staatsminister a.D., Senator E.h.

Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf

Verantwortlich: Christian J. Hegemer,

Leiter des Instituts für Internationale Zusammenarbeit

Tel. +49 (0)89 1258-0 | Fax -359

E-Mail: iiz@hss.de, www.hss.de