

# POLITISCHER SONDERBERICHT

Projektland: Westafrika

Datum: 24.01.2012

Dialogplattform zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit in Westafrika

Die Rechtssysteme Westafrikas sehen sich mit gewaltigen Herausforderungen konfrontiert: veraltete verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundlagen, die mehrheitlich den ehemaligen Kolonialsystemen nachempfunden sind, Korruption, ungenügende finanzielle und personelle Ressourcen sowie politischer Druck seitens der regierenden Gewalten bilden nur die Spitze eines Eisberges in einem Portfolio von Problemen.

Am 2. Oktober 2011 traf der Präsident des togoischen Verfassungsgerichtes, Herr Prof. Aboudou Assouma, in Begleitung einer zweiköpfigen Delegation zu einem dreitägigen Gegenbesuch in der ghanaischen Hauptstadt Accra ein, um das kürzlich in Lomé angesprochene Thema der Beilegung von Wahlkonflikten auf einer bilateralen Konferenz weiter zu vertiefen. Ghana gilt im Bereich Akzeptanz demokratischer Grundregeln als Vorbild in der Region. Dem Land wird hoch angerechnet, seit 1992 vier Parlaments- und Präsidentschaftswahlen durchgeführt zu haben, deren Verlauf und Ergebnisse von allen politischen Klassen als unumstritten glaubwürdig akzeptiert wurden (1996, 2000, 2004, 2008). Besonders überzeugend und effizient agierte das Oberste Gericht Ghanas bei der Beilegung von Streitigkeiten bei den Wahlen 2008 und ermöglichte somit einen friedlichen Regierungswechsel. Für die Vertreter Togos somit eine willkommene Gelegenheit, von den Erfahrungen des Nachbarlandes zu lernen, eigene verfassungsrechtliche Vorgaben anzupassen und die seit 2005 in Gang gesetzten Reformen abzuschließen.

Die blutigen Konflikte nach der Präsidentschaftswahl in der Côte d'Ivoire im November 2010 sind ein weiteres prominentestes Beispiel welche Konsequenzen schwache staatliche Rechtsinstitutionen haben

können: zu absurd war das Bild der zwei Opponenten Laurent Gbagbo und Alassane Ouattara, die von verschiedenen Institutionen des Staates – der Wahlkommission und dem Verfassungsrat – zum Wahlsieger erklärt wurden. Der darauf folgende blutige Machtkampf hatte gravierende Probleme des ivoirischen Rechtssystems offen gelegt. Der Verfassungsrat, nominell das höchste Gericht des Landes, hatte sich nicht nur als unfähig erwiesen, die Wahlstreitigkeiten beizulegen, vielmehr hat er durch die Aberkennung der offiziellen Wahlergebnisse und die Unterstützung des Wahlverlierers Gbagbo zu den gewaltsamen Ausschreitungen im Land, Flüchtlingswellen und Instabilität auch in den Nachbarländern beigetragen.

Nach den Präsidentschaftswahlen im April 2005 kam es auch im Projektland Togo zu Unruhen: nach Meinung der Opposition waren Stimmzählung und –Auswertung manipuliert, die Faure Gnassingbé zum Sieg verhalfen. Ähnliche Vorwürfe gab es auch nach seiner Wiederwahl im März 2010.

Die mehrmals verschobenen Präsidentschaftswahlen in Benin im März 2011 bieten ein weiteres Beispiel aus der Region. Unstimmigkeiten über das elektronische Wählerverzeichnis veranlassten die Opposition, mehr Zeit für zusätzliche Anmeldungen der Bürger zu fordern. Als eine dritte Anfrage abgelehnt wurde und der amtierende Präsident Boni Yayi wiedergewählt wurde, folgten Protestkundgebungen der Oppositionsanhänger.

Die Durchsetzung des demokratischen Wahlrechts und korrekter Wahlprüfung sind nur einige Beispiele der Herausforderungen, mit denen die fragilen Rechtssysteme Westafrikas konfrontiert und zumeist überfordert sind. Zahlreiche Konfliktpotenziale gefährden die politische Stabilität, behindern wirtschaftliches Wachstum und langfristig auch die demokratische Festigung der Staaten Westafrikas. Unzureichende staatliche Ordnungssysteme in Verbindung mit nur ungenügend ausgeprägter gewaltenteilender Rechtsstaatlichkeit behindern soziale Gerechtigkeit und dauerhafte ökonomische Entwicklung. Die Projektländer Westafrikas verfügen nach einem halben Jahrhundert Unabhängigkeit zum Teil nur über unzureichende intellektuelle und wirtschaftliche Möglichkeiten, um in einen umfassenden Prozess zur Reform und Zukunftsfähigkeit ihrer rechtsstaatlichen Ordnungssysteme einzutreten. Dabei sind die Defizite und Herausforderungen in den einzelnen Projektländern aus historischen und kulturellen Gründen sehr unterschiedlich. Während sich in Ghana eine demokratische Kultur auf der Grundlage freier und geheimer Wahlen etabliert zu haben scheint, stellt die strukturelle Umsetzung unabhängiger und kontrollierender Gewalten etwa in der Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, das Land vor erhebliche

Hanns-Seidel-Stiftung\_Politischer Sonderbericht\_Westafrika\_24.01.2012



Probleme. Dagegen steht das Problem rechtsstaatlicher Defizite in den frankophonen Ländern: Hier besteht erheblicher Nachbesserungsbedarf an der Beteiligung der Bürger an der dezentralen und lokalen Verwaltung sowie an einem berechenbaren und transparenten staatlichen Rahmen für eine liberale und global eingebundene wirtschaftliche Entwicklung.

Die Hanns-Seidel Stiftung Westafrika hat sich zum Ziel gesetzt, in diesem Jahr einen intra-regionalen Dialogprozess anzustoßen, in dem die vorhandenen Schwächen der Rechtssysteme identifiziert und Lösungsansätze für institutionelle und Verwaltungsreformen entwickelt werden sollen. In der ersten pilotähnlichen Phase wurden erste Besuchsprogramme zwischen dem Verfassungsgerichtshof Togo und dem Obersten Gerichtshof Ghana gefördert. Neben der Erkenntnis, dass dies für beide Institutionen der Nachbarländer seit ihrem Bestehen (und damit seit deren Unabhängigkeit) die erste bilaterale Begegnung überhaupt war, konnten bereits anlässlich der ersten Arbeitsgespräche verschiedene Felder der gegenseitigen Erkenntnisgewinnung (so im Bereich der Wahlvor- und nachbereitung) identifiziert werden. Noch entscheidender war allerdings die offenkundige Bereitschaft und der neu entfachte Wille, sich den Problem zu stellen und gemeinsam neue Lösungswege zu erarbeiten.

Schwerpunkt des neuen Projektes wird der Aufbau einer „Dialogplattform Rechtsstaat Westafrika“ sein, die die Rechts- und Verwaltungsexpertisen der Länder Benin, Burkina Faso, Côte d’Ivoire, Ghana, Mali, Niger und Togo zusammenführt. Die Auswahl der Themen wird durch das Land gesteuert, das für einen definierten Zeitraum den Vorsitz übernimmt. Begleitet und unterstützt wird das Projekt durch das akademische Know-How aus den Projektländern und darüber hinaus durch die panafrikanische Bildungs- und Forschungseinrichtung in administrativen Angelegenheiten CAFRAD (Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement) sowie das afrikanische Netzwerk von Verfassungsrechtlern ANCL (African Network of Constitutional Lawyers (ANCL)). Mit beiden Organisationen hat das Maghreb-Projekt der HSS über einen mehrjährigen Zeitraum exzellente Erfahrungen gemacht.

Der methodologische Ansatz sieht in einer ersten Phase vor, dass sich der grenz-, sprach- und kulturübergreifende Dialog zunächst etabliert und einen modus operandi für möglichst effiziente und ergebnisorientierte Arbeit definiert.

Als Veranstalter hat die HSS die folgenden Themenschwerpunkte vorgeschlagen, überlassen es aber den Teilnehmern weitgehend, eigene Schwerpunkte zu setzen :

Hanns-Seidel-Stiftung\_Politischer Sonderbericht\_Westafrika\_24.01.2012

- Verfassungsrecht und Gewaltenteilung
- Verwaltungsgerichtsbarkeit, Ombudsmann
- Rechtsstaatliches Handeln der Justiz
- Modernisierung der Staatsverwaltung, Kommunale Verwaltung
- Dezentralisierung und Regionalisierung
- Einbindung der Staaten in die internationale Rechtsordnung
- Liberale Wirtschaft und Herausforderungen der Globalisierung

Der Mehrwert der fachlichen Diskussionen soll sich in erster Linie aus dem Dialog zwischen den staatlichen Institutionen, Experten aus den beteiligten Ländern sowie mit unabhängigen Experten ergeben. Es wird dabei verstärkt darauf ankommen, traditionell und kulturell bewährte Strukturen und Verfahren mit modernen Verwaltungs- und Rechtspraktiken in Einklang zu bringen. Die so gewonnenen Erkenntnisse sollen einem breiten interessierten Publikum bekannt gemacht werden, um so einen kontinuierlichen nationalen Reformdialog in Gang zu bringen.

Ein erster Grundstein für den Start des Dialogprozesses konnte mit der grundsätzlichen Zustimmung der Verfassungsgerichtshöfe der Projektländer bereits gelegt werden. Nun geht es darum, weitere angrenzende westafrikanische Länder in das Projekt einzubinden – ein Vorgang der angesichts der Unterschiede zwischen den anglophonen, frankophonen und traditionellen Rechtssystemen in Westafrika völlig neue Perspektiven bietet: Im Gegensatz zum Verfassungsgericht Togos z.B., dessen Zuständigkeit sich ausschließlich auf Verfassungsfragen beschränkt, fungiert das Oberste Gericht in Ghana ebenso als höchste Gerichtsbarkeit für Zivilangelegenheiten. Eine solche Flexibilität kann auch in der Arbeitsaufteilung zwischen dem Hohen und dem Obersten Gericht von Ghana abgelesen werden. Demnach fallen Prozesse bezüglich Parlamentswahlen unter die Gerichtsbarkeit des Ersteren während Streitigkeiten bezüglich Präsidentschaftswahlen vom Obersten Gericht behandelt werden. Ein solcher Aufbau ermöglicht dem gesamten Rechtssystem Wahlstreitigkeiten durch zeitgemäßes Agieren effizienter zu regeln. Den jüngsten Änderungen in der Prozessregelung in Ghana, die kürzlich anlässlich des Treffens in Accra den togoischen Kollegen präsentiert wurde, liegt ebenfalls die Einsicht zugrunde, dass Zeit ein entscheidendes Kriterium für Konfliktprävention ist: Im Laufe der letzten Jahre wurden einerseits Sonderhöörungen eingeführt, um wahlbezüglichen Klagen Priorität zu verschaffen. Andererseits wurden die Arbeitsstunden zur Bearbeitung von Wahlkonflikten auf Wochenenden ausgedehnt, in der Hoffnung, den Regelungsprozess von Streitfällen zu beschleunigen, wahlbezogene Klagen nicht über das betroffene Mandat hinaus unaufgeklärt zu lassen und letztendlich, die Glaubwürdigkeit der Justiz aufrecht zu erhalten.

Hanns-Seidel-Stiftung\_Politischer Sonderbericht\_Westafrika\_24.01.2012



Doch genau in den Gegensätzen liegt auch die Herausforderung des Projektes: aufgrund unterschiedlicher administrativer Systeme während der Kolonialzeit haben sich verschiedene Kulturen innerhalb der englisch- und französischsprachigen Länder Westafrikas entwickelt, die sich nicht nur auf das jeweilige Institutionsgefüge, sondern auch auf Verhaltens- und Kommunikationsformen ausgewirkt haben. Ebenso steht außer Frage, dass unterschiedliche demokratische Entwicklungen, in Zusammenhang mit unterschiedlichen internationalen und wirtschaftlichen Bedeutungen der teilnehmenden Länder, eine gefährdende Auswirkung auf das Gleichgewicht innerhalb der Dialogrunde haben können: kritische Äußerungen der demokratisch und wirtschaftlich weiter entwickelten Länder über die Rechtssysteme der, im Vergleich, weniger entwickelten Länder könnten als Zeichen von Arroganz verstanden werden.

Die tiefverwurzelten Gegensätze der verschiedenen Rechtssysteme Westafrikas stellen daher zwei Seiten einer Medaille dar: Je nachdem wie sie angegangen und angewendet werden, können sie zum Vorteil oder zum Hindernis für den Dialogprozess werden. Trotz unterschiedlicher Geschwindigkeiten im Demokratisierungsprozess bieten die Länder der Projektregion neben ihrer geographischen Nähe gute Voraussetzungen für eine sprachen- und kulturüberbrückende Verständigung. Entscheidend wird sein, die Gemeinsamkeiten darzustellen, um so für Harmonie innerhalb der Plattform zu sorgen und einen ausgewogenen und konstruktiven Austausch zwischen den einzelnen Länder zu ermöglichen, ohne dabei das Selbstwertgefühl Einzelner zu beschädigen.

Eine Kooperation auf so hoher Ebene wie die hier angestrebte hat bisher in der Region nicht stattgefunden. Entsprechend hoch sind die Erwartungen und Herausforderungen. Denn Präzedenzfälle, aus denen man lernen könnte liegen nicht vor.

Dabei darf man nicht aus den Augen verlieren, dass alle Bemühungen, Fortschritte in der Entwicklung der Rechtssysteme über die Einbindung der Obersten- und Verfassungsgerichte zu erzielen erst dann Früchte tragen können, wenn staatliche Organe und Bevölkerung willens und in der Lage sind, rechtliche Mittel in Anspruch zu nehmen. Die Hanns-Seidel Stiftung Westafrika hat sich zum Ziel gesetzt, ihren Beitrag hierzu zu leisten.

Julia Berger & Sun-Min Kim

Hanns-Seidel-Stiftung\_Politischer Sonderbericht\_Westafrika\_24.01.2012

Die Autorinnen sind jeweils Programmbeauftragte der Hanns-Seidel-Stiftung in Accra, Ghana und Praktikantin in Lomé, Togo.

IMPRESSUM  
Erstellt: 08.11.2011